

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.216.2018.A0lc

z dnia 19 grudnia 2018 r.

Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 15 ust. 7, § 25 oraz § 28 uchwały Nr XXVII/257/2018 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Bytom Odrzański na 2019 rok z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art.3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 listopada 2018 r. Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim podjęła uchwałę nr XXVII/257/2018 w sprawie programu współpracy Gminy Bytom Odrzański na 2019 rok z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art.3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zwanej dalej: uchwałą.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 21 listopada 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 15 ust. 7, § 25 oraz § 28 uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, tj. naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt. 3, 4, 7, 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2018 poz. 450 t.j. z 2018.02.28 z późn. zm.), zwanej dalej : ustawą.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Jednocześnie w myśl art. 5a ust. 4 ustawy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2,
- 5) priorytetowe zadania publiczne;
- 6) okres realizacji programu;
- 7) sposób realizacji programu;
- 8) wysokość środków planowanych na realizację programu;
- 9) sposób oceny realizacji programu;
- 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Przywołany przepis ustawy określa obligatoryjne elementy merytoryczne i determinuje treść uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. O zrealizowaniu normy kompetencyjnej określonej w wymienionym przepisie można mówić tylko w

przypadku, gdy akt organu stanowiącego gminy reguluje co najmniej wszystkie zagadnienia wymienione w art. 5a ust. 4 tej ustawy.

W § 15 ust. 7 uchwały Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim określiła, że „Szczegółowe instrukcje dotyczące powoływania komisji oceniających i innych zespołów związanych z realizacją Programu zostaną określone w zarządzeniach Burmistrza”. Jednocześnie w rozdziale XI zatytułowanym „Powoływanie i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert” Rada określiła tryb powoływania i zasady działania komisji. Na mocy art. 5a ust.4 pkt. 11 Rada jest upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Rada nie może scedować tych uprawnień na Burmistrza. Tym samym taki zapis w uchwale jest nieważny.

Niezgodny z prawem jest również zapis ustanowiony w § 25 uchwały, zgodnie z którym "Ośrodki w ramach współpracy mogą ubiegać się wyłącznie organizacje prowadzące działalność na rzecz mieszkańców Gminy". Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca wskazał adresatów programów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Roczny program, o którym mowa w art. 5a ust. 1 ustawy, dotyczy bowiem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Stosownie do art. 3 ust. 2 ustawy organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku
 - osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

W świetle powyższego należy uznać, że posiadanie statusu organizacji pozarządowej bądź prowadzenie działalności pożytku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 3 ustawy jest wystarczającą przesłanką do uzyskania statusu uczestnika programu. W ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony, bowiem niezajdujący oparcia w delegacji wynikającej z art. 5a ust. 1 ustawy, zawężyła krąg uprawnionych podmiotów tylko do tych organizacji, które prowadzą działalność na rzecz mieszkańców Gminy, bez względu na siedzibę. Ponadto wprowadzenie w uchwale ograniczeń zmierzających do wykluczenia pewnego kręgu podmiotów z udziału w konkursie ofert na wykonanie zadania publicznego jeszcze przed przystąpieniem do tego konkursu godzi w zasadę uczciwej konkurencji w zakresie współpracy powiatu z organizacjami pozarządowymi w sferze

realizacji zadań publicznych. Powyższą regulację, jako wykraczającą poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 1 ustawy należy uznać za przyjętą z istotnym naruszeniem prawa, a w konsekwencji stwierdzić jej nieważność.

Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim określiła w rozdziale IV uchwały zakres form współpracy. Jednocześnie w § 28 wskazała, że „Program ma charakter otwarty. Zakłada możliwość uwzględniania nowych form współpracy oraz ogłaszania konkursów na zadania nieokreślone w niniejszym programie”.

Stosownie do przepisu art. 5 ust. 2 ustawy „współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach:”, wskazując dalej podstawowe formy współpracy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 125/13: *„Ustawa ta w sposób enumeratywny wymienia elementy programu współpracy, które muszą być zawarte w uchwale regulującej tą kwestię. Dopuszcza przy tym możliwość rozszerzenia katalogu form współpracy, poprzez użycie zwrotu "w szczególności", nie przewidując przy tym możliwości tworzenia otwartego katalogu form współpracy przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Program stanowi bowiem (...) plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W świetle zapisów ustawy niedopuszczalne jest natomiast przenoszenie kompetencji do określania form współpracy na organ wykonawczy”*.

Katalog form współpracy powinien mieć zatem charakter zamknięty. Otworzenie katalogu form współpracy wprowadza niepewność dla organu wykonawczego w zakresie form współpracy z podmiotami określonymi w ustawie. Stanowi to również nieuprawnione przekazanie kompetencji w zakresie wyznaczania form współpracy bliżej nieokreślone podmiotowi, do czego Rada nie została upoważniona. Charakter wykonawczy uchwały w stosunku do ustawy oznacza, że Rada powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny omawianą materię podlegającą regulacji. Rada podejmując przedmiotową uchwałę wyznacza kierunek działań burmistrza w tej dziedzinie. Zatem jej postanowienia winny być precyzyjne i kompleksowe, tak aby postanowienia Programu mogły być wykonywane przez burmistrza w odpowiedni sposób. Brak jest normatywnego uzasadnienia dla nadawania programowi charakteru otwartego zarówno w zakresie form współpracy jak i zakresu przedmiotowego. Wprowadzenie takiego przepisu oznacza bowiem, że wskazany zakres przedmiotowy nie stanowi zamkniętej liczby zadań, co może wprowadzać element niepewności u podmiotów podejmujących współpracę lub noszących się z takim zamiarem co do możliwych do realizacji działań, to znaczy doprowadza do powstania wątpliwości, czy będą one objęte zakresem przedmiotowym programu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 lipca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14 program powinien na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego dać pełną wiedzę potencjalnym organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 omawianej ustawy co do wszystkich sfer współpracy, jaką planuje jednostka samorządu terytorialnego w danym roku. Tymczasem przyjęte rozwiązanie prowadzi do kolejnego odesłania przez Radę do jeszcze innego, niesprecyzowanego przez ten organ zakresu przedmiotowego współpracy (rodzaju zadań, na które mogą być ogłaszane konkursy). Dodatkowo Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyroku z dnia 13 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 2658/14 stwierdził, że *„Prawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego powinno polegać na wyczerpującym wymienieniu przewidywanego na dany rok zakresu przedmiotowego współpracy. Ma to na celu umożliwienie potencjalnym organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 omawianej ustawy posiadania pełnej wiedzy na temat zakresu planowanej na dany rok współpracy”*. W związku z powyższym należy stwierdzić nieważność § 28 przedmiotowej uchwały.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt