

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.141.2022.DDud

z dnia 28 listopada 2022 r.

Rada Miejska we Wschowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/407/2022 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Wschowa z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Miejska we Wschowie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Wschowa z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na: „art. 7 ust. 1 pkt 19, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.)”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2022 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) oraz art. 5a ust. 1 i 4, art. 15 ust. 2b i 2d ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327, 1812, 2490).

W tym miejscu należy wskazać, że uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327, 1812) ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Według zaś art. 13 pkt 2 tej ustawy w wojewódzkim

dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Zaskarżona uchwała została uchwalona na podstawie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tym przepisem 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. Według zaś art. 5 ust. 5 tej ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Tak więc już ten przepis stwierdza, że przyjęty program jest aktem prawa miejscowego. Niezależnie od powyższego zaznaczyć należy, że za akt powszechnie obowiązujący należy uznać akt, z którego wynika norma mająca walor abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotów określonych rodzajowo (do obywateli, wszelkich podmiotów bądź grup podmiotów wyodrębnionych w oparciu o określone kryterium), kształtując ich sytuację prawną. Ponadto, norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, czyli musi określać adresatów przez wskazanie ich cech. Zaznaczyć przy tym trzeba, że akty prawa miejscowego nie muszą dotyczyć wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej, wystarczy aby określone w nim prawa lub obowiązki odnosiły się do oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej, kształtując sytuację prawną pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Dla zakwalifikowania danej uchwały do aktów prawa miejscowego wystracającym jest więc to, że będzie ona kształtowała w sposób bezpośredni prawa i obowiązki określonej kategorii podmiotów (por. wyrok NSA z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1497/11). W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie stanowi o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich, którzy spełniają określone uchwałą kryteria, a więc wszystkich organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jej zapisy mają więc charakter generalny. Postanowienia uchwały mają również charakter abstrakcyjny, albowiem formułowane w niej nakazy dotyczą adresata normy w każdym przypadku, gdy ziszcą się określone w normie prawnej okoliczności. Mając to na uwadze kwestionowana uchwała jako akt prawa miejscowego winna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że w uchwale określono dłuższy termin jej wejścia w życie. Brak takiego ogłoszenia obligował organ nadzoru do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Organ doszukał się również innych naruszeń prawa.

W myśl art. 5a ust. 4 ww. 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. Przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie nim określone.

Pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 5a ust. 4 ustawy zauważyć przy tym trzeba, że wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść programu.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska we Wschowie nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. nie określiła zakresu przedmiotowego Programu, co stanowi istotne naruszenie prawa. Obowiązku określania zakresu przedmiotowego Programu nie spełnia jego § 3 zatytułowany „Przedmiotowy zakres współpracy oraz zadania priorytetowe”. Należy bowiem pamiętać o różnicy między „zakresem przedmiotowym” a „priorytetowymi zadaniami publicznymi”. Zakres przedmiotowy to określenie, które z zadań publicznych wymienionych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie będą w danej jednostce samorządu terytorialnego realizowane w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi. Z kolei wskazanie priorytetowych zadań publicznych polega na tym, że rada wskazuje, które z zadań publicznych mają być realizowane w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi w pierwszej kolejności. Rozstrzygnięcie takie jest szczególnie istotne w sytuacji ograniczonych zasobów finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego i tym samym możliwości sfinansowania jedynie części zaplanowanych zadań (szer. G. P. Kubalski, B. Skóbel, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2020).

Istotne naruszenie prawa stanowi wprowadzenie w § 7 ust. 2 i 5 Programu postanowień, że w skład komisji wchodzi: 1) przedstawiciele Urzędu Miasta i Gminy Wschowa, 2) osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, biorące udział w konkursie; Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby te mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym, 2) wydawać opinie. Mianowicie przywołane regulacje wydane zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych

konkursach ofert” nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e omawianej ustawy. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13). Należy podkreślić, że Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykroczyć poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur (por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 208/14 oraz wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Kolejne uwagi organu nadzoru odnoszą się do trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert: 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3; 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne; 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego; 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków; 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zleczone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków; Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

Z powyższych przepisów wprost wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, tj. w niniejszej sprawie do Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa. Z uwagi na powyższe, przyznanie komisji konkursowej uprawnień wykraczających poza opiniowanie złożonych ofert należy ocenić jako istotne naruszenie przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dlatego za niedopuszczalne należy uznać odrzucenie oferty z przyczyn formalnych o którym mowa w § 7 ust. 12 pkt 3 Programu dokonywane

przez komisję konkursową, nawet jeśli to ona, zgodnie z ust. 12 pkt 1 Programu, dokonuje oceny formalnej.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

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.

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

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli