

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.151.2022

z dnia 14 grudnia 2022 r.

Rada Miasta Gozdnica

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 XXXVIII/228/22 Rady Miasta Gozdnica z dnia 10 listopada 2022 r. w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 r., w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 listopada 2022r. Rada Miasta Gozdnica podjęła uchwałę w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 r. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 listopada 2022r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 4 pkt 7, 8 i 11 w zw. z art. 15 ust. 2b-2e ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 dalej u.d.p.p.).

Stosownie do przepisów art. 5a ust. 1 i ust. 4 u.d.p.p. 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. Program ten 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.

Należy podkreślić, że uchwała Rady Miasta podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 u.d.p.p. ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności precyzyjnego sformułowania zawartych w niej postanowień w ramach powierzonej delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 87 ust. 2 Konstytucji

RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Gozdnicza nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7 i 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. nie określiła sposobu realizacji programu oraz wysokości środków planowanych na realizację programu. Rada Miejska w uchwale zamieściła jedynie rozdział o treści "sposób tworzenia i realizacja programu, wysokość środków przeznaczonych na realizację programu" podając, że:

"§ 10. Wysokość środków na realizację programu określi Rada Miasta Gozdnicza w uchwale budżetowej na rok 2023.

§ 11. Bezpośrednimi realizatorami Programu będą, stosownie do zakresu realizowanych przez nie zadań, Urząd Miejski w Gozdnicy i gminne jednostki organizacyjne".

Są to uregulowania niewystarczające i niewypełniające zakresu kompetencji wynikającego z ustawy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 u.d.p.p. roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności sposób realizacji programu. Tymczasem Rada Miasta wskazała jedynie jakie podmioty będą realizować program a nie wskazała, w jaki sposób będą one go realizować, to jest jakie konkretne zadania będą wykonywane przez te podmioty.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 u.d.p.p. roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności wysokość środków planowanych na realizację programu. Wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie "wysokości środków" wiąże się z koniecznością wskazania kwoty prognozowanych środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Odwołać się w tym miejscu wypada do wyroku WSA w Kielcach z dnia 13 października 2021 r., sygn. akt: II SA/Ke 642/21 gdzie przyjęto, że „Brak wskazania przez Radę Gminy Sadowie wysokości środków zaplanowanych na realizację programu nie stanowi prawidłowego wykonania przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.” Stwierdzić zatem należy, że zawarte w Programie odesłanie do uchwały budżetowej nie wypełnia, wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, obowiązku określenia w takim programie wysokości środków planowanych na jego realizację". Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, że organ stanowiący dokonując realizacji normy kompetencyjnej winien wskazać wysokość środków planowanych na realizację programu, ale z uwagi na fakt, że uchwała w sprawie współpracy z organizacjami pozarządowymi jest programem, wskazana wysokość kwoty, jaką gmina ma zamiar przeznaczyć na jego realizację nie ma charakteru ostatecznego. Chodzi tutaj o orientacyjne wskazanie planowanych środków w postaci konkretnej kwoty, które dana jednostka w określonym okresie jest w stanie przekazać na realizację celów publicznych przez podmioty zewnętrzne.

Ponadto uchwała ta zawiera inne istotne naruszenie prawa. Za podjęty bowiem z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać § 13 ust. 1 badanej uchwały, w którym Rada Miasta postanowiła, że:

„§13.1. Burmistrz Miasta Gozdnicza ogłaszając otwarty konkurs ofert na realizację zadań publicznych powołuje komisję, w skład której wchodzi:

1) 1-2 przedstawicieli Burmistrza Miasta Gozdnicza, będący pracownikami Urzędu Miejskiego w Gozdnicy lub jednostek organizacyjnych gminy realizujących konkurs,

2) 1-2 przedstawicieli organizacji pozarządowych, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 2d ustawy.”

Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 u.d.p.p. 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 u.d.p.p. 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 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 208/14 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2017r., sygn. akt I OSK 2687/16).

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