

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.165.2022

z dnia 3 stycznia 2023 r.

Rada Miasta Zielona Góra

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 LXV.959.2022 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie Programu współpracy Miasta Zielona Góra z organizacjami pozarządowymi na rok 2023, w części określonej w: § 1 pkt 5 w zakresie słów: „, działające na terenie miasta lub na rzecz jego mieszkańców”, § 1 pkt 6, § 23 ust. 4 w zakresie słów: „, albo nie przyjmuje żadnej z ofert”, § 24 ust. 1 pkt 5 w zakresie słów: „,na realizację którego przyznana zostanie dotacja” oraz § 28.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2022 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę w sprawie Programu współpracy Miasta Zielona Góra z organizacjami pozarządowymi na rok 2023.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na: „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 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) i art. 92 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1528).”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2022 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 2 pkt 1 i art. 3 ust. 2 i ust. 3, art. 15 ust. 1 i ust. 2a stawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283 ze zm.) oraz art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Stosownie do przepisów art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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 gminy podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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 formułowania 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).

Przechodząc do oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Zielona Góra w § 1 pkt 5 i pkt 6 uchwały wprowadziła definicję pojęć „organizacje pozarządowe” i „dotacja”: Zgodnie z jej § 1 „Ilekcroć w uchwale jest mowa o: (...) 5) „organizacjach pozarządowych” – należy przez to rozumieć organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, działające na terenie miasta lub na rzecz jego mieszkańców; 6) „dotacji” – należy przez to rozumieć dotację w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.);”. Należy wskazać, że zarówno definicja „organizacji pozarządowych”, jak i definicja „dotacji” znajdują się w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – odpowiednio – w art. 3 ust. 2 oraz w art. 2 pkt 1 ustawy. Dodatkowo w art. 3 ust. 3 ustawy wskazano podmioty mogące prowadzić działalność pożytku publicznego. Definicje wprowadzone przez Radę Miasta nie pokrywają się dokładnie z definicjami ustawowymi. Prawodawca lokalny jako „organizacje pozarządowe” wskazał również podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Co do zasady organ nadzoru dopuszcza stosowanie w przedmiotowym programie definicji mających na celu unikanie powtórzeń w przepisach programu. W niniejszym przypadku Rada Miasta w odniesieniu do pojęcia „organizacje pozarządowe” dopuściła się nieuprawnionego jego zawężenia w stosunku do określonego w ustawie katalogu podmiotów. Należy zwrócić bowiem uwagę, że program stosuje się

do organizacji pozarządowych określonych w ustawie i nie można go ograniczać tylko do organizacji działających na terenie gminy lub na rzecz jej mieszkańców. Należy zatem 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. Ponadto w uchwale nie powinno być odesłań do bliżej nieokreślonych przepisów prawa (np. o finansach publicznych). Zgodnie z § 137 Zasad techniki prawodawczej w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych a zwłaszcza ich modyfikacja powoduje nieważność tych zapisów. Zdaniem organu nadzoru § 1 pkt 5 w zakresie słów: „,działające na terenie miasta lub na rzecz jego mieszkańców” i pkt 6 uchwały są niezgodne z art. 2 pkt 1 i art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na omyłkę w numerowaniu kolejnych punktów w § 1 (patrz pkt 7 i 8). Jednocześnie organ nadzoru, z uwagi na błąd legislacyjny przy definiowaniu pojęcia „ustawa” zawartego w § 1 pkt 1 przypomina, że zgodnie z § 158 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej: jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu oraz oznaczenie: 1) pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ten akt ogłoszono - jeżeli akt ten nie był nowelizowany; 2) pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ogłoszono zarówno pierwotny tekst tego aktu, jak i akty zmieniające ten akt - jeżeli akt ten był nowelizowany, a nie ogłoszono jego tekstu jednolitego; 3) rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono ostatni tekst jednolity tego aktu - jeżeli ogłoszono taki tekst jednolity; 4) rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono tekst jednolity, oraz dziennika urzędowego, w którym ogłoszono akty zmieniające tekst jednolity tego aktu - jeżeli ogłoszono tekst jednolity tego aktu, a był on nowelizowany.

Kolejne uwagi organu nadzoru odnoszą się do zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Zgodnie z art. 15 ust. 1 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 zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Stosownie zaś do art. 15 ust. 2a ww. ustawy

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 Prezydenta Miasta Zielona Góra. Zadaniem powołanej przez Prezydenta komisji konkursowej jest zaopiniowanie złożonych ofert i przedstawienie mu stosownej informacji. Z uwagi na powyższe, przyznanie komisji konkursowej uprawnień wykraczających poza opiniowanie złożonych ofert należy ocenić jako istotne naruszenie prawa – art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W § 23 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że „Po dokonaniu oceny, komisja wskazuje ofertę bądź oferty z zadaniami, na które proponuje udzielenie dotacji albo nie przyjmuje żadnej z ofert”. Zdaniem organu nadzoru do czynności wykraczających poza opiniowanie ofert należy zaliczyć uprawnienie do nieprzyjmowania żadnej z ofert, w związku z czym należało stwierdzić nieważność § 23 ust. 4 w zakresie słów: „albo nie przyjmuje żadnej z ofert”.

Za istotnie naruszający art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie należy również uznać § 24 ust. 1 pkt 5 w zakresie słów: „na realizację którego przyznana zostanie dotacja”. Zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 5 kwestionowanej uchwały: Z prac komisji sporządza się protokół, który zawiera w szczególności wskazanie najkorzystniejszej oferty za zadanie, na realizację którego przyznana zostanie dotacja. Należy tymczasem zauważyć, że organ nie jest formalnie związany rekomendacją komisji, dlatego niedopuszczalne jest kategoryczne stwierdzenie w protokole z prac komisji, że dana oferta zostanie wybrana i zostaną przeznaczone środki publiczne na realizację danego zadania.

W § 28 badanej uchwały Rada Miasta Zielona Góra postanowiła, że „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy”. Analizując przywołany przepis należy zwrócić uwagę, że na jego mocy Rada zastrzegła, że akt prawny hierarchicznie wyższy jakim jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w programie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

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