

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.8.2024

z dnia 19 stycznia 2024 r.

Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/269/2023 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Bytom Odrzański na 2024 rok z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w całości - jako niezgodnej z: art. 5a ust. 4 pkt 9, pkt 10 i pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a–2e ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571) oraz art. 33 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) i art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim podjęła uchwałę w sprawie Programu współpracy Gminy Bytom Odrzański na 2024 rok z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 5a ust. 4 pkt. 9, pkt 10 i pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a–2e ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (j.t. Dz.U. z 2023 poz. 571 ze zm., dalej „ustawa”) oraz art. 33 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) i art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

Zgodnie z 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.

Powołany przepis art. 5a ust. 4 ustawy, 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, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Pominięcie przez radę gminy 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, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść programu.

Przechodząc do oceny prawnej podjętej przez Radę Miejską w Bytomiu Odrzańskim uchwały należy stwierdzić, że postanowienia zawarte w rozdziale 10 Programu – Sposób oceny realizacji Programu i przebieg konsultacji, a więc § 18 i § 19 uchwały, nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 9 i pkt 10 ustawy.

Jednym z obligatoryjnych elementów określonych w ustawie, jaki powinien znaleźć się w przyjętym przez radę programie, jest określenie sposobu oceny realizacji programu (art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. III OSK 1795/22 „Rada Miejska, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 5a ust. 4 pkt 9 u.d.p.p.w., powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ocena realizacji programu ma być dokonywana. W treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu.” Katalog ten powinien być więc sformułowany w taki sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do przyjętych mierników, które rada gminy uznała za właściwe w danym roku. Natomiast Rada Miejska w § 18 uchwały postanowiła tylko, że: 1. Burmistrz lub osoby wyznaczone przez niego dokonują kontroli i oceny realizacji zadania wspieranego lub powierzonego organizacji pozarządowej na zasadach określonych w ustawie. 2. Bieżącym monitoringiem realizacji zadań Programu zajmują się

upoważnione przez Burmistrza osoby ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zdaniem organu nadzoru ww. regulacje nie zawierają informacji o sposobie oceny realizacji programu, w związku z czym lokalny prawodawca nie wyczerpał delegacji ustawowej, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Organ nadzoru zauważa również, że regulacje zawarte w § 19 uchwały nie zawierają informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Rada Miejska w ww. przepisie ograniczyła się tylko do ogólnych informacji, że: 1. Na podstawie sprawozdania i po zebraniu uwag o jego realizacji oraz po konsultacjach społecznych przygotowywany jest kolejny roczny Program. 2. Konsultacje Programu przeprowadza się zgodnie z Uchwałą Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim Nr XXXVI/255/2010 z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. 3. Upoważnione przez Burmistrza osoby ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi przyjmują wnioski na temat propozycji zapisów do Programu na rok następny. Jak wynika z wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 505/21, skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada miejska wypełniła nałożony na nią obowiązek. W § 19 uchwały zawarto stwierdzenia, które w żaden sposób nie pozwalają ustalić przebiegu konsultacji. Co więcej, nie pozwalają nawet stwierdzić, czy takowe rzeczywiście miały miejsce. Powyższe oznacza, że regulacje uchwały dot. przebiegu konsultacji należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Ponadto w ocenie organu nadzoru uregulowania § 19 uchwały nie zawierają też żadnych informacji o sposobie tworzenia programu. Program powinien informować, jak przebiegały prace nad jego tworzeniem, a także wskazywać podmioty uczestniczące w procesie jego tworzenia.

W ocenie organu nadzoru, nieuregulowanie w przedmiotowej uchwale obligatoryjnych elementów, jakie powinien zawierać roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, a dotyczących sposobu oceny realizacji programu i informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji stanowią istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 9 i pkt 10 ustawy, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Badana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. Zgodnie z § 20 ust. 3 i ust. 4 uchwały, dotyczącym trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert: 3. W skład komisji konkursowej wchodzi: przedstawiciele Burmistrza i osoby reprezentujące organizacje oraz inne podmioty, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje oraz podmioty biorące udział w konkursie. 4. Komisja może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3. ust 3 ustawy, jeżeli: 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji lub 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji lub 3)

wszystkie powołane w skład komisji osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust 2f ustawy.

Według organu nadzoru § 20 ust. 3 i ust. 4 uchwały uznać należy za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. Norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 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 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 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 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Kolejne uwagi organu nadzoru odnoszą się do zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy 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 (art. 15 ust. 2a ustawy). Z powyższych przepisów wynika więc, że rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, tj. w niniejszej sprawie do Burmistrza Bytomia Odrzańskiego. Zadaniem

powołanej przez Burmistrza komisji konkursowej jest wyłącznie zaopiniowanie złożonych ofert i przedstawienie mu stosownej informacji. Komisja konkursowa nie ma kompetencji do rozpatrywania ofert. Dlatego należy stwierdzić, że § 24 badanej uchwały wykracza poza upoważnienie ustawy oraz stanowi powtórzenie z jednoczesną modyfikacją przepisów ustawy. Powtarzanie oraz uzupełnianie przepisów ustawy przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia, które należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Jak już wyżej wspomniano art. 15 ust. 2a ustawy przyznaje komisji konkursowej wyłącznie uprawnienie do opiniowania złożonych ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, LEX nr 2275942). Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim w § 20 ust. 8 postanowiła, że komisja konkursowa wypracowuje stanowisko wobec wszystkich ofert i przedstawia je wraz z przypisaną im oceną punktową i proponowaną propozycją przyznania dotacji. Zdaniem organu 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. 2a ustawy. Oznacza to, że przepisy uchwały zawarte w § 20 ust. 8 zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Rada Miejska w § 2 ust. 2 uchwały ustaliła, że Program określa zakres, zasady, formy współpracy, okres realizacji i sposób realizacji Programu, zadania priorytetowe w zakresie współpracy organów samorządowych Gminy Bytom Odrzański z organizacjami, których realizacja związana będzie z wydatkowaniem środków publicznych. Jak już wspomniano na wstępie, obligatoryjne elementy, które musi zawierać roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, zostały wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy. Dlatego zdaniem organu nadzoru § 2 ust. 2 uchwały, który nie wymienia wszystkich elementów, o których mówi art. 5a ust. 4 ustawy - narusza ten przepis. Poza tym jest zbędny, gdyż nie zawiera w sobie żadnej treści normatywnej, tj. nie wynikają z niego żadne normy postępowania.

Ponadto § 15 ust. 3 uchwały stanowi, że realizację Programu koordynują upoważnione przez Burmistrza osoby do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi: a) pod względem merytorycznym odpowiednio pracownicy odpowiedzialni za realizację zadania, b) pod względem finansowym – Referat Finansów i Budżetu Urzędu Miejskiego w Bytomiu Odrzańskim. Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie art. 5a ustawy nie posiada kompetencji do regulowania kwestii dotyczących obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach urzędu. Kompetencje w tym zakresie przysługują burmistrzowi, który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania, pełniąc funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. To burmistrz sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym stanowi art. 33 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), a także art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

Na koniec należy również dodać, że uchwała Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim w sprawie Programu współpracy Gminy Bytom Odrzański na 2024 rok z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie została podjęta w dniu 14 grudnia 2023 roku. Zgodnie z art. 5a ust. 1 zd. 2 ustawy roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 2107/11 „termin, o którym mowa w przepisie art. 5a ust. 1 ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie jest terminem zawitym. Uznanie terminu "do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu" za termin instrukcyjny, wewnętrzny nie oznacza, że organy stanowiące mogą się uchylać od podjęcia stosownej uchwały. Oznacza natomiast, że uchybienie wskazanego terminu, mimo że stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia takiej uchwały.”

W świetle powyższego, należało orzec 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