

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.223.2021.TDom

z dnia 3 stycznia 2022 r.

Rada Miejska w Drezdenku

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/331/2021 Rady Miejskiej w Drezdenku z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami mogącymi realizować zadania pożytku publicznego na 2022 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 grudnia 2021 Rada Miejska w Drezdenku podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami mogącymi realizować zadania pożytku publicznego na 2022 rok.

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

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż 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 z późn. zm.) 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 (t.j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1057).

Zdaniem organu nadzoru badana uchwała jest aktem prawa miejscowego.

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 działalności pożytku publicznego i 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. I OSK 1497/11, dostępny w CBOSA). 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 ziszcza 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.

Istotne naruszenie prawa stanowi wprowadzenie w pkt 22 programu postanowień, że skład komisja liczy 3 członków posiadających prawo punktowania ofert, że składa się ona z przewodniczącego i członków; że w jej skład wchodzi pracownicy Urzędu w liczbie przekraczającej 50%; że liczba osób reprezentujących w komisji organizacje nie może przekroczyć 50% jej składu; że w pracach komisji mogą uczestniczyć także osoby bez prawa dokonywania punktacji – z głosem doradczym, posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Mianowicie przywołane regulacje wydane zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zapisy zawarte w przedmiotowym programie nie mogą przybrać dowolnego charakteru, a muszą czynić zadość wymogom treściowym określonym precyzyjnie przez ustawodawcę w art. 5a ust. 4 omawianej ustawy. Zgodnie zaś z pkt 11 tego przepisu program współpracy winien określać tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W zakresie materii związanej z komisjami konkursowymi lokalny prawodawca upoważniony został zatem do określenia jedynie: zasad ich działania oraz trybu powoływania. Według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka

polskiego Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, str. 1243 i 1050) zasada to "reguła, norma postępowania, prawo podstawowe". Tryb natomiast to "ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system". Określenie składu osobowego komisji w sposób oczywisty nie mieści się zatem w zakresie powyższego upoważnienia.

Argument o braku możliwości kreowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie składu osobowego komisji konkursowych koreluje z zapisami art. 15 ust. 2b, 2d, 2e przedmiotowej ustawy. Powołane przepisy stanowią emanację woli ustawodawcy, który sam przesądził o tym, jak winien prezentować się skład komisji konkursowych. Zgodnie z powyższymi uregulowaniami, w skład komisji powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (art. 15 ust. 2b) oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie (art. 15 ust. 2d). W pracach komisji mogą brać udział z głosem doradczym także osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2e). W świetle powyższych przepisów trzeba także zwrócić uwagę, że to organ wykonawczy powołuje członków komisji, w rezultacie to ten organ decyduje o liczbowym składzie tej komisji a nie rada gminy.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Drezdenku, z przekroczeniem delegacji ustawowej, w pkt 7 programu określiła jej adresatów wskazując, że partnerami współpracy, określonej w programie mogą być: 1) organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym, prowadzące, odpowiednio do terytorialnego zasięgu działania Gminy, działalność pożytku publicznego, określoną w ich statutach – w zakresie odpowiadającym zadaniom Gminy; 2) podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 Ustawy, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników, prowadzące, odpowiednio do terytorialnego zasięgu działania Gminy działalność pożytku publicznego, określoną w ich statutach – w zakresie odpowiadającym zadaniom Gminy. Organ nadzoru zwraca uwagę, że to ustawodawca w u.d.p.p. wskazał już adresatów programów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Roczny program, o którym mowa w art. 5a ust. 1 u.d.p.p., dotyczy bowiem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. W świetle powyższego należy zatem uznać, że określanie w programie jego adresatów co do zasady przekracza zakres delegacji z art. 5a ust. 1, 4 u.d.p.p. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w sposób nieuprawniony przypisała cechy takie jak: nie działanie w celu osiągnięcia zysku, przeznaczania całość dochodu na realizację celów statutowych, nie przeznaczania zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników - na wszystkie podmioty o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p., podczas gdy wymienione cechy dotyczą jedynie spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych będących spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie. Reasumując, powyższą regulację, jako wykraczającą poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 1, 4 u.d.p.p., należy uznać za przyjętą z istotnym naruszeniem prawa.

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