



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.467 .2021

Olsztyn, dnia 17 grudnia 2021 r.

2021 -12- 23

12004/2021 Zel. J

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVIII/329/21 Rady Miejskiej w Lidzbarku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu Współpracy Gminy Lidzbark 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 na 2022 rok”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku, działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu Współpracy Gminy Lidzbark 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 na 2022 rok”, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 18 listopada 2021 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 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 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w ustawie. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu i w myśl art. 5a ust. 4 ustawy 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 ustawy, 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.

Treść ww. przepisu wyznacza minimalny, niezbędny zakres przedmiotowy programu. Brak uregulowania któregośkolwiek ze wskazanych w wyżej zacytowanym przepisie ustawy elementów, oznacza niewypelnienie przez prawodawcę miejscowego zakresu regulacji określonej w upoważnieniu, a co za tym idzie, konieczność wyeliminowania takiego aktu z obrotu prawnego.

Odnosząc powyższe do przyjętego przez Radę Miejską w Lidzbarku programu, należy stwierdzić, że nie zawiera on wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów, gdyż nie zawiera informacji o:

- okresie realizacji programu, o którym mowa w art. 5a ust. 4 pkt 6 ustawy,
- wysokości środków planowanych na realizację programu, na które wskazuje art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy,
- sposobu oceny realizacji programu, zgodnie z treścią art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy,
- informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, wymaganej przepisem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt. III SA/Wr 110/13, uchybienie polegające na przyjęciu "niewyczerpującego" - w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa. To ostatnie pojęcie oznacza bowiem jedynie wady niemające znaczenia dla oceny prawidłowości uchwały, np. błędne powołanie podstawy prawnej, kiedy normatywna podstawa do jej podjęcia istnieje, czy inne drobne wady, niedotyczące istoty regulowanego zagadnienia, np. nieodpowiednie oznaczenie uchwały oraz oczywiste omyłki pisarskie i rachunkowe. Do tego rodzaju nieistotnych "usterek" nie sposób zaliczyć faktu pominięcia w uchwale programowej materii wskazanej wprost przez ustawodawcę jako koniecznej do ujęcia w programie. Tym bardziej jeśli zważyć znaczenie środków planowanych na realizację programu. Bez określenia ich poziomu cała współpraca gminy z organizacjami pozarządowymi i z innymi organizacjami pożytku publicznego, której program ma dotyczyć pozostaje niejako „w zawieszeniu”. Określenie poziomu „planowanych” środków stanowi wskazówkę dla planisty budżetu gminy co do ewentualnej wielkości środków, które powinny być uwzględniane na realizację programu w budżecie na rok, którego program współpracy dotyczy. Tożsame stanowisko przedstawił również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku

z dnia 13 marca 2015 r. sygn. akt II OSK2658/14. W jego treści wskazał, iż wbrew wynikającemu z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy obowiązki skonkretyzowania „wysokości środków planowanych na realizację programu”, organ stanowiący tej wysokości nie skonkretyzował, lecz odwołał się do przyszłej regulacji tej wysokości uchwałą budżetową, a więc odrębną uchwałą, dotyczącą zasadniczo innych zagadnień, podejmowaną w innym trybie i w innej procedurze, z pominięciem wymogów wprowadzonych przez ustawodawcę dla uchwalenia programu współpracy, w tym zwłaszcza z pominięciem przewidzianego w art. 5a ust. 1 wymogu konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 oraz z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1. W ocenie sądu, przewidziana w kontrolowanej uchwale regulacja nie zapewniała prawidłowego zrealizowania ustawowych wymogów, zawartych w upoważnieniu do jej podjęcia.

Ponadto, w przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Lidzbarku zawarła inne przepisy, które w ocenie organu nadzoru stanowią rażące naruszenie prawa.

W § 5 ust. 3 programu, Rada Miejska postanowiła, iż formy współpracy z organizacjami pozarządowymi mogą obejmować w szczególności określone w tym przepisie formy współpracy. Rada Miejska w ww. normie zastosowała katalog otwarty, na co wskazuje użyty zwrot „w szczególności”. Konsekwencją zastosowania katalogu otwartego jest dopuszczenie możliwości realizacji współpracy o charakterze pozafinansowym w formach innych niż wskazane w uchwale. Natomiast stosownie do art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie, rada gminy jest obowiązana do określenia w podejmowanym programie form, w jakich współpraca będzie realizowana. Nieokreślenie zatem wszystkich form współpracy w programie, stanowi istotne naruszenie ww. normy kompetencyjnej. Podobny przepis zawarty został w § 13 ust.1 programu, zgodnie z którym, „Program ma charakter otwarty. Zakłada możliwość uwzględniania nowych form współpracy oraz ogłaszania konkursów na zadania nieokreślone w niniejszym programie”. Do określenia form współpracy wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać, w drodze stosownej nowelizacji uchwały.

Ponadto, Rada Miejska w § 10 ust. 2-4 programu zawarła postanowienia dotyczące składu powoływanej przez Burmistrza komisji oraz w treści § 11 ust. 1 programu, postanowienia dotyczące dokonywanej przez tę komisję oceny ofert.

Należy wskazać, że na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, Rada Gminy została upoważniona jedynie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej

do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Zarówno tryb powoływania, jak i określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Tym bardziej, że skład ten określił sam ustawodawca w art. 15 ust. 2 - ust. 2f ustawy. Regulacje te są natomiast stosowane wprost, bez konieczności odsyłania do nich, czy też ich implementowania w treść uchwały. Dlatego też umieszczenie takich postanowień w programie jest niedopuszczalne. Norma upoważniająca do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy, nie przyznaje również kompetencji komisji konkursowej do rozpatrywania ofert - dokonywania oceny załączonych ofert. Poza tym, takie działanie Rady w sposób istotny narusza postanowienia art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z których jednoznacznie wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, a w tym przypadku do burmistrza. (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojek

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Lidzbarku,
- 2) Burmistrz Lidzbarka.