



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 20 grudnia 2023 r.

Poz. 6731

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.285.2023.AB **WOJEWODY PODLASKIEGO**

z dnia 19 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LII/663/2023 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Supraśl z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024”.

UZASADNIENIE

W dniu 28 listopada 2023 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr LII/663/2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 grudnia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 13 grudnia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru podejmując uchwałę Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

Zgodnie z brzmieniem art. 5a ust. 1 ww. ustawy, 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.

W myśl art. 5a ust. 4 ww. 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.

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, 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.

Powoduje to, że pominięcie przez radę gminy któregośkolwiek 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt badanej uchwały, należy zauważyć, iż jednym z niezbędnych elementów, jaki powinien znaleźć się w przyjętym przez Radę programie jest określenie sposobu oceny realizacji programu (art. 5a ust. 4 pkt 9). Przepis ten nakłada na radę obowiązek ustalenia w sposób wyczerpujący konkretnych kryteriów, które będą brane pod uwagę w trakcie oceny realizacji programu. „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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu dnia 4 września 2014 r., sygn. III SA/Wr 391/14, LEX nr 15110709)” (wyrok NSA z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22).

Tymczasem w przedmiotowym Programie ograniczono się do wskazania w § 8 ust. 2 Programu, że: *Ocena realizacji Programu polega na analizie wdrażania opisanych zasad i trybów współpracy poprzez gromadzenie oraz badanie opinii organizacji i merytorycznych komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Supraślu oraz w § 8 ust. 1, że: Burmistrz składa Radzie Miejskiej w Supraślu sprawozdanie z realizacji Programu do dnia 31 maja 2024 r. oraz publikuje je na stronie Biuletynu Informacji Publicznej.*

Tego rodzaju zapisy nie zawierają żadnych konkretnych kryteriów, które będą brane pod uwagę w trakcie oceny realizacji programu, co powoduje, że nie mogą być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. Warto przy tym zwrócić uwagę, że „wykonanie i przedłożenie sprawozdania jest czynnością techniczną, uregulowaną przez ustawodawcę, nie można zatem uznać, iż stanowi formalny warunek sposobu oceny realizacji programu” (wyrok NSA z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22).

Ponadto zgodnie z treścią art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy Rada zobowiązana jest do określenia w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi informacji o sposobie realizacji programu. Pod tym pojęciem należy rozumieć zestaw działań, które są niezbędne dla zrealizowania postawionych w ramach programu celów. Tymczasem w rozdziale 6 zatytułowanym „Sposoby realizacji Programu i formy współpracy”, ograniczono się do określenia form współpracy, co powoduje, że również w tym zakresie Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej.

Należy ponadto podkreślić, że Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna w sposób precyzyjny i jednoznaczny uregulować materię podlegającą regulacji. Tymczasem w § 3 ust. 2 Programu Rada Miejska przewidziała, że: *„Program współpracy Gminy z organizacjami w 2024 r. ma na celu w szczególności”*. W § 5 ust. 1 wskazano z kolei, że: *Obszar współpracy Gminy oraz organizacji obejmuje w szczególności sferę zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy*. § 6 ust. 1 stanowi natomiast, że: *Współpraca Gminy z organizacjami w 2024 roku będzie w szczególności miała charakter pozafinansowy, w mniejszym stopniu charakter finansowy*.

Użycie przez organ stanowiący zwrotu „szczególności” powoduje, że materia, którą rada powinna uregulować zgodnie z wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, nie została określona kompleksowo i precyzyjnie. W ocenie organu nadzoru cele programu, obszary współpracy oraz formy współpracy powinny być sformułowane tak, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do treści przyjętego programu. Dlatego też konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego, natomiast użycie zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres ten przybiera postać wyliczenia otwartego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22, ustawodawca nie przewidział możliwości tworzenia otwartego katalogu form współpracy przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Program stanowi bowiem plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego,

który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

W § 9 ust. 2 Programu Rada wskazała ponadto, iż: *Do prac w komisji można zaprosić, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującym zakres zadań publicznych, których dotyczy konkurs.*

Kwestia ta została już uregulowana przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2e i 2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Warto zauważyć, że skład komisji konkursowych został określony przez ustawodawcę w art. 15 ww. ustawy, zatem wyklucza to również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady. Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazującym, że: „norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 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 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. 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” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13).

Ponadto w § 7 ust. 2 Programu Rada Miejska postanowiła: *Kwota przeznaczona na realizację zadań ujętych w Programie może ulec zmniejszeniu w przypadku stwierdzenia, że zadania te można zrealizować mniejszym kosztem lub zaistnieje konieczność zmniejszenia budżetu Gminy w części przeznaczonej na realizację zadań z ważnych przyczyn, niemożliwych do przewidzenia na etapie tworzenia Programu.* Z kolei § 7 ust. 3 stanowi, że: *Kwota przeznaczona na realizację zadań ujętych w Programie może ulec zwiększeniu w przypadku stwierdzenia, że zadania te należy zrealizować większym kosztem lub zaistnieje konieczność zwiększenia budżetu Gminy w części przeznaczonej na realizację zadań z ważnych przyczyn, niemożliwych do przewidzenia na etapie tworzenia Programu.*

W ocenie organu nadzoru tego rodzaju zapisy stanowią przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera wysokość środków planowanych na realizację programu. Rada nie została bowiem upoważniona do określenia przesłanek uzasadniających zmniejszenie, bądź zwiększenie kwoty na realizację programu. Należy przy tym podkreślić, że przyjęcie możliwości zmiany kwoty przeznaczonej na realizację programu „z ważnych przyczyn”, powoduje iż jedynie od uznania organu będzie zależało czy środki na realizację programu zostaną na ten program przeznaczone. Tego rodzaju sformułowanie stanowi bowiem zwrot jest niedookreślony i może być różnie interpretowane.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości. Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń