



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 30 grudnia 2021 r.

Poz. 4759

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.288.2021 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 22 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXIII/256/21 Rady Gminy w Ostrowie z dnia 25 listopada 2021r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2022 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Ostrowie na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXIII/256/21 w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2022 rok. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2021 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww uchwały stanowi art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2020., poz. 1057) zwana dalej „ustawą”. Zgodnie z jego brzmieniem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art.3 ust. 3 ww ustawy.

W myśl art. 5a ust. 4 ustawy program współpracy powinien zawierać 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.

Analiza treści wspomnianego artykułu prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały.

Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem” w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty - w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych, obligatoryjnych elementów skutkuje zatem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje wadliwością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, a to z uwagi na brak delegacji ustawowej upoważniającej radę gminy do określenia pominiętych elementów w odrębnej uchwale.

Organ nadzoru zauważa, że przedmiotowa uchwała nie zawiera ustawowych obligatoryjnych elementów programu współpracy określonych w art. 5a ust. 4 pkt 8 oraz 11 ustawy, tj. uregulowań dotyczących wysokości środków planowanych na realizację programu oraz zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Część VII uchwały stanowi w § 8 że na realizację zadań publicznych przeznacza się kwotę w wysokości przyjętej w uchwale budżetowej oraz że wskazana kwota zostanie zabezpieczona w budżecie gminy na 2022 r. Powyższe odesłanie do uchwały budżetowej nie wypełnia obowiązku określenia w programie wysokości środków planowanych na jego realizację. Powołany przepis ustawy wyraźnie stanowi o wymogu określenia środków „planowanych” na realizację programu, z kolei w § 8 zakwestionowanej uchwały mowa jest o środkach „przeznaczonych”. Pojęcia te nie są tożsame, bowiem środki określone w uchwale budżetowej są środkami zagwarantowanymi, natomiast środki określone w programie są środkami prognozowanymi, stąd też kwoty te mogą się różnić. Ponadto, z art. 5a ust. 4a pkt 8 ustawy wynika jednoznacznie obowiązek skonkretyzowania wysokości środków planowanych na realizację programu, co oznacza tym samym podanie określonej kwoty pieniężnej, co służyć ma poinformowaniu podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego w jakich limitach finansowych współpraca w ramach programu będzie się odbywać a w dalszej konsekwencji wpłynie na ocenę słuszności podejmowanej decyzji o uczestnictwie w konkursie ofert. Uchwała budżetowa nie precyzuje takiej kwoty.

Za wadliwe należy także uznać uregulowanie zawarte w części X przedmiotowej uchwały, która zawiera zapis dotyczący jedynie trybu powoływania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (Jak wskazuje orzecznictwo § 11) nie regulując kwestii zasad na podstawie których działa komisja konkursowa. Należy podkreślić, że tryb powoływania komisji nie obejmuje swoim zakresem zasad jej działania.

Jak wskazuje orzecznictwo (m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. III SA/Wr 110/13), rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie programu współpracy z organizacjami stanowiącej akt prawa miejscowego, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy. Jest ona zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być zostać dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie przez radę gminy delegacji ustawowej polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy- programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa. To ostatnie pojęcie oznacza bowiem jedynie wtedy 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 pomyłki 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. Zasada działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wymusza między innymi wypełnianie przez te organy własnej kompetencji do podejmowania uchwał w sposób kompletny, tzn. w pełnym zakresie i w ramach jednego aktu podejmowanego na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego. Zasadność takiego twierdzenia znajduje dodatkowe wsparcie w postanowieniu § 119 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej”, według którego „, na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu”. Przytoczone uregulowanie na podstawie odesłania w § 141 „Zasad techniki prawodawczej” ma zastosowanie także do uchwał.

Rada Gminy w Ostrowie nieprawidłowo określając w programie zagadnienie wysokości środków planowanych na realizację programu oraz zasad działania komisji konkursowych w istocie pozbawiła program współpracy obligatoryjnych elementów wpływających na ważność całej uchwały, co musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa.

W związku z tym, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, z tych powodów zaistniała konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz