



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 grudnia 2022 r.

Poz. 5570

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.328.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 grudnia 2022 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 2022 r. poz. 559).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXVII/271/2022 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 25 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023

Uzasadnienie

Rada Miejska w Rudniku nad Sanem na sesji w dniu 25 listopada 2022 r. podjęła uchwałę Nr XXXVII/271/2022 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2022 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. Podnieść należy, że podjęta uchwała w sprawie uchwalenia Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego. Zaznaczyć trzeba, że „program” konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 12 października 2016 r., II OSK 3245/14 i z dnia 30 marca 2016 r., II OSK 221/16). Analizowana uchwała niewątpliwie reguluje sposób współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących.

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, w tym wypadku rangi aktu prawa miejscowego, 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 2, pkt 3 oraz 8 ustawy, tj. uregulowań dotyczących: zasad współpracy, zakresu przedmiotowego współpracy organów Gminy Rudnik nad Sanem z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy, wysokości środków planowanych na realizację programu. W ramach § 4 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Rudniku nad Sanem nie wypełniła wyczerpująco wymagań ustawowych w przedmiocie zasad współpracy o którym mowa w art. 5a ust. 4 pkt 2 wymieniając jedynie same zasady bez rozwinięcia każdej z niej osobno. W dalszej kolejności, Rada nie spełniła także delegacji ustawowej określonej w art. 5a ust. 4 pkt 3 dotyczącej przedmiotu współpracy. Obowiązek uregulowania zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi nie może polegać na ogólnym odwołaniu się do zapisów zawartych w art. 4 ustawy. Według przywołanego przepisu Rada jest zobowiązana do określenia w podejmowanym programie zakresu przedmiotowego współpracy tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób dokładny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Niezbędnym jest, aby te zadania na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego.

Za wadliwe należy także uznać uregulowanie zawarte w § 10 przedmiotowej uchwały, która zawiera zapis stanowiący, że wysokość środków na realizację programu współpracy na dany rok budżetowy określona zostanie w uchwale budżetowej. Powyższe odesłanie do uchwały budżetowej nie wypełnia obowiązku określenia w programie wysokości środków planowanych na jego realizację. Z treści art. 5a ust. 4 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.

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 Miejska w Rudniku nad Sanem nieprawidłowo określając w programie zagadnienie zasad współpracy, zakresu przedmiotowego współpracy oraz wysokości środków służących realizacji programu współpracy 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

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru