

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.229.2018.AOlc

z dnia 4 stycznia 2019 r.

Rada Miejska w Rzepinie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 6 w zakresie wyrażenia „z zastrzeżeniem § 7,” § 6 ust. 12 pkt 4, § 7, § 9 ust. 1 pkt 3, 5 i 7, § 23 ust. 3 i 4 oraz § 26 Załącznika do Uchwały Rady Miejskiej w Rzepinie nr II/18/2018 z dnia 30 listopada 2018r. w sprawie Programu współpracy Gminy Rzepin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2019 r., zwany dalej: załącznikiem do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2018 r. Rada Miejska w Rzepinie podjęła uchwałę nr II/18/2018 z dnia 30 listopada 2018r. w sprawie Programu współpracy Gminy Rzepin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2019 r.,

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 6 grudnia 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 6 w zakresie wyrażenia „z zastrzeżeniem § 7,” § 6 ust. 12 pkt 4, § 7, § 9 ust. 1 pkt 3, 5 i 7, § 23 ust. 3 i 4 oraz § 26 Załącznika do Uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, tj. naruszeniem art. 5 ust. 2 pkt 1 w zw. z 5 ust. 4 oraz 5a ust. 4 pkt. 4 i 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2018 poz. 450 t.j. z 2018.02.28 z późn. zm.), zwanej dalej: ustawą, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016r., poz. 283 t.j. z późn.zm.), zwany dalej: "Zasadami techniki prawodawczej".

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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.

Jednocześnie w myśl art. 5a ust. 4 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.

Przywołany przepis ustawy określa obligatoryjne elementy merytoryczne i determinuje treść uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. O zrealizowaniu normy kompetencyjnej określonej w wymienionym przepisie można mówić tylko w przypadku, gdy akt organu stanowiącego gminy reguluje co najmniej wszystkie zagadnienia wymienione w art. 5a ust. 4 tej ustawy.

Rada Miejska w Rzepinie uchwaliła w § 6 załącznika do uchwały „zadania priorytetowe gminy, z zastrzeżeniem § 7”. Jednocześnie w § 7 Załącznika do uchwały wprowadzono zapis „Zadania priorytetowe wymienione w § 6 nie stanowią jedyne kryterium podjęcia współpracy i mogą być rozszerzone na inne zadania publiczne”. Oba przepisy znajdują się w rozdziale zatytułowanym „Zakres przedmiotowy oraz zadania priorytetowe”. Tym samym stworzono tymi zapisami otwarty katalog działań składających się na zakres przedmiotowy i zadania priorytetowe gminy na 2019r. Charakter wykonawczy uchwały w stosunku do ustawy oznacza, że Rada powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny omawianą materię podlegającą regulacji. Rada podejmując przedmiotową uchwałę wyznacza kierunek działań burmistrza w tej dziedzinie. Zatem jej postanowienia winny być precyzyjne i kompleksowe, tak aby postanowienia Programu mogły być wykonywane przez burmistrza w odpowiedni sposób. Brak jest normatywnego uzasadnienia dla pozostawienia otwartego katalogu tych zadań. Taki zwrot oznacza bowiem, że program nie stanowi zamkniętej liczby zadań, co może wprowadzać element niepewności u podmiotów podejmujących współpracę lub noszących się z takim zamiarem co do możliwych do realizacji działań, to znaczy doprowadza do powstania wątpliwości, czy będą one objęte zakresem przedmiotowym programu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 lipca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14 program powinien na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego dać pełną wiedzę potencjalnym organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 omawianej ustawy co do wszystkich sfer współpracy, jaką planuje jednostka samorządu terytorialnego w danym roku. Tymczasem przyjęte rozwiązanie prowadzi do kolejnego odesłania przez Radę do jeszcze innego, niesprecyzowanego przez ten organ zakresu przedmiotowego współpracy (rodzaju zadań). Dodatkowo Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyroku z dnia 13 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 2658/14 stwierdził, że „*Prawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego powinno polegać na wyczerpującym wymienieniu przewidywanego na dany rok zakresu przedmiotowego współpracy. Ma to na celu umożliwienie potencjalnym organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 omawianej ustawy posiadania pełnej wiedzy na temat zakresu planowanej na dany rok współpracy*”. W związku z powyższym należy stwierdzić nieważność § 6 w zakresie wyrażania „z zastrzeżeniem §7,” oraz § 7 przedmiotowego załącznika do uchwały.

Stosownie do przepisu art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy, zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie stanowi jedną z form współpracy. Tym niemniej, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy zlecenie realizacji zadań publicznych, o których mowa w ww. przepisie może przyjąć tylko formy wskazane w ustawie, tj. powierzenie lub wspieranie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie / dofinansowanie ich realizacji. Powyższe formy mają charakter katalogu zamkniętego, którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może rozszerzać w drodze uchwały.

W ocenie organu nadzoru ustawa o działalności pożytku publicznego nie przewiduje możliwości dofinansowania wkładu własnego organizacji do projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, w tym ze środków funduszy europejskich, nawet jeżeli służą one realizacji zadań publicznych gminy. Tymczasem takie postanowienia zostały zawarte w § 6 ust. 12 pkt 4 oraz § 9 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały. Podobnie § 9 ust. 1 pkt 3 i 7 załącznika do uchwały przewidują wsparcie finansowe nie dotyczące bezpośrednio dofinansowania realizacji zadań publicznych. Z

uwagi na powyższe, sporne zapisy istotnie naruszają prawo, tj. art. 5a ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy, albowiem zostały podjęte bez podstawy prawnej. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 771/16, LEX nr 2179018).

Na marginesie należy wskazać, że § 23 ust. 3 i 4 dotyczące składu komisji konkursowych stanowią powtórzenie art. 15 ust. 2b i 2d ustawy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 124/13 *„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 unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i 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*”. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z § 137 *„Zasad techniki prawodawczej”* w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów.

W paragrafie 26 Rada Miejska w Rzepinie postanowiła, że *„W sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy”*. Analizując przywołany przepis należy zwrócić uwagę, że na jego mocy Rada zastrzegła, iż inne przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym akt prawny hierarchicznie wyższy jak ustawa, obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w programie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. - sygn. IV SA/Wr 81/12).

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli



Paweł Witt