



Poznań, dnia 30 grudnia 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.880.2020.3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXV/339/20 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu współpracy Gminy Oborniki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2021 – 2023” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 listopada 2020 r. Rada Miejska w Obornikach podjęła uchwałę nr XXV/339/20 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu współpracy Gminy Oborniki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2021 – 2023”.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713 t.j.), art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2020.1057 t.j.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 grudnia 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), zwanej „ustawą”, 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 ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Na mocy art. 5a ust. 5 ustawy Wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 winien zawierać w szczególności:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zakres przedmiotowy;
- 3) okres realizacji programu;
- 4) sposób realizacji programu;
- 5) wysokość środków planowanych na realizację programu.

Wyżej cytowany przepis wskazuje minimalny zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego opracowując wieloletni program współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu.

Odnosząc powyższe do uchwalonego przez Radę Miejską w Obornikach Wieloletniego programu współpracy gminy Oborniki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami pożytku publicznego na lata 2021-2023, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXV/339/20 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 25 listopada 2020 r., zwanego dalej "Programem", stwierdzić należy, że jest on aktem niekompletnym, ponieważ nie uregulowano w nim obowiązkowych elementów wynikających z art. 5a ust. 5 pkt 4 i 5 ustawy, tj. sposobu realizacji programu oraz nie określono wysokości środków planowanych na jego realizację. Ustawodawca wyliczając komponenty takiego programu postanowił, iż w jego treści muszą znaleźć się co najmniej wszystkie elementy wymienione w art. 5a ust. 5 ustawy, wskazuje na to użycie sformułowania "w szczególności". Brak zamieszczenia w tego typu programie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 5a ust. 5 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W § 14 Programu dotyczącym określenia wysokości środków planowanych na jego realizację rada wskazała, iż "Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych o charakterze wieloletnim zostanie określona w uchwale budżetowej oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej, uszczegóławiana każdorazowo w rocznych Programach współpracy dla danego roku budżetowego". W ocenie organu nadzoru nie można uznać, że powyższy zapis spełnia wymóg określenia wysokości środków planowanych na realizację programu. Zaznaczyć trzeba, że ustawodawca wprowadził wymóg określenia środków "planowanych", co rozumieć należy jako podanie tej kwoty w wysokości prognozowanej.

W wyroku z dnia 13 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2658/14 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż „wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu zostanie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

określona w budżecie (...)» nie stanowi prawidłowego wykonania przytoczonego powyżej upoważnienia ustawowego. Wbrew bowiem wynikającemu z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy obowiązkowi skonkretyzowania »wysokości środków planowanych na realizację programu«, Rada (...) tej wysokości nie skonkretyzowała, lecz odwołała 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 (...). Przewidziana zatem w kontrolowanej uchwale regulacja nie zapewniała prawidłowego zrealizowania ustawowych wymogów zawartych w upoważnieniu do jej podjęcia». Wyżej cytowany wyrok dotyczy wprowadzie rocznego programu współpracy, niemniej jego tezę można odnieść również do programu wieloletniego. W obu bowiem programach ustawodawca nakazał zawrzeć postanowienia dotyczące wysokości środków planowanych na ich realizację.

W rozdziale 8 Programu zatytułowanym "Sposób realizacji programu" rada wbrew nazwie tego rozdziału, w jego treści nie uregulowała tego zagadnienia odsyłając w tym zakresie do zapisów kolejnych rocznych programów współpracy.

W ocenie organu nadzoru rada nie określając w Programie wysokości środków planowanych na jego realizację oraz sposobu jego realizacji, pozbawiła go dwóch obligatoryjnych elementów, czego konsekwencją jest konieczność stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje również na nieprawidłowe określenie okresu realizacji programu. Rada w § 12 Programu wskazała, iż "Program obejmuje działania, które realizowane będą od momentu uchwalenia go przez Radę Miejską do dnia 31 grudnia 2023 roku". Trzeba zauważyć, iż intencją rady było uchwalenie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 na lata 2021 – 2023, uchwała ta została jednak podjęta/uchwalona 25 listopada 2020 r. Tym samym za nieprawidłowy należy uznać zapis, iż realizacja tego Programu nastąpi od momentu uchwalenia go przez Radę Miejską. Czym inny jest bowiem moment uchwalenia danej uchwały, a czym innym moment jej wejścia w życie. Nie są to pojęcia tożsame.

Organ nadzoru stwierdza również, iż Rada Miejska w Obornikach błędnie nadała przedmiotowej uchwale charakter aktu prawa miejscowego, postanawiając w § 3 pkt 1 uchwały, iż podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowy program (podobnie jak roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3) jest aktem o charakterze planistycznym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania dla organu wykonawczego. Na jego podstawie organ wykonawczy prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyniąc to we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy (wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16). Jest to dokument zawierający pewną strategię i zarys zamierzeń organu administracji publicznej we wskazanym

zakresie, jednak nie reguluje on praw i obowiązków w sposób powszechny. W rzeczywistości jest to plan działania wiążący jedynie organy gminy i jednostki im podległe. Powyższe cechy programu wykluczają zatem możliwość przyjęcia go za akt prawa miejscowego, zawierającego normy generalne i abstrakcyjne, którego wejście w życie jest uzależnione od ich opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W dzienniku urzędowym ogłoszeniu podlegają wyłącznie akty wymienione w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), tj.:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

We wskazanym katalogu nie mieści się natomiast uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, niebędąca aktem prawa miejscowego.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska w Obornikach
Burmistrz Obornik