

Gorzów Wlkp., 18 lutego 2011r.

NK.I.4131.75.2011.AZie

**Rada Miejska
w Lubniewicach**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 31 stycznia 2011r. uchwały Nr IV/16/2011 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 25 stycznia 2011r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lubniewice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na lata 2011 – 2015.

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2011r. Rada Miejska w Lubniewicach podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lubniewice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na lata 2011 – 2015.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2010r., Nr 234, poz. 1536 - zwana dalej „ustawą”) oraz § 5, 6, 24 i 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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.

Art. 5a ust. 2 tej ustawy stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Z kolei w myśl art. 5a ust. 4 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 przeznaczanych 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.

Użycie przez ustawodawcę zwrotu: „w szczególności” oznacza, że choć wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, to obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Wobec powyższych regulacji należy stwierdzić, iż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza możliwość uchwalenia przez organ stanowiący rocznego lub wieloletniego programu współpracy. W opinii organu nadzoru, z analizy zapisów ustawy wynika, że ustawodawca pozostawił radzie możliwość wyboru – czy uchwalić roczny program współpracy, czy wieloletni, w zależności od specyfiki lokalnej, celów i potrzeb w zakresie współdziałania samorządu z tzw. trzecim sektorem.

Należy również zwrócić uwagę, iż powołany powyżej art. 5a ust. 4, określający obligatoryjne elementy odnosi się do pojęcia *program współpracy*, nie precyzując jego rodzaju (roczny czy wieloletni). Prowadzi to do wniosku, że zapisy ustawy jednakowo traktują tryb podjęcia i obligatoryjną treść zarówno programu rocznego, jak i wieloletniego.

W tej sytuacji należy stwierdzić, iż naruszeniem obowiązującego prawa jest brak w kwestionowanej uchwale wszystkich elementów, o których mowa w pkt od 1 do 11 art. 5a ust. 4. Z brzmienia tego przepisu wynika, że sprawy w nim określone stanowią obligatoryjne

elementy każdego uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego programu współpracy. Badana uchwała winna więc kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, zawartym w art. 5a ust. 4 ustawy. Użycie przez ustawodawcę zwrotu: „w szczególności” oznacza, że choć wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, to obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W przedmiotowej uchwale rada określiła wyłącznie formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 (§ 3 uchwały) oraz priorytetowe zadania publiczne (§ 3 uchwały). W programie nie uregulowano pozostałych obligatoryjnych kwestii wymaganych zapisami art. 5a ust. 4 pkt 1-3 i 6-11 ustawy. Brak w uchwale wskazanych wyżej elementów programu stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

Ponadto niezrozumiałe jest wskazywanie przez radę w § 1 uchwały wynikającego z ustawy obowiązku uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, podczas gdy zarówno przywołana podstawa prawna uchwały jak i czas jej obowiązywania jednoznacznie wskazuje, że uchwała dotyczy wieloletniego programu współpracy. Jednocześnie należy stwierdzić, że podjęta przez Radę Miejską w Lubniewicach uchwała, będąca aktem prawa miejscowego została zredagowana z naruszeniem zapisów § 5, 6 i 24 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z powołanymi przepisami rozporządzenia zapisy uchwały powinny być redagowane w sposób zwięzły i syntetyczny, bez nadmiernej szczegółowości, tak aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepisy szczegółowe można systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać je nazwami charakteryzującymi treść każdej z tych grup.

Również zapisy § 2 badanej uchwały naruszają granice upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego przez radę gminy, gdyż stanowią one powtórzenie z modyfikacją zapisów art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14.12.2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie

obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa. Dokonywanie przez radę wykładni zawierającej przepisu kompetencyjnego w przypadku uchwalania aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa, co potwierdza zarówno doktryna jak i orzecznictwo. Jednocześnie zapisy kwestionowanego § 2 uchwały naruszają przepisy prawa materialnego tj. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Rada miasta tym samym obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. *„Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie (...) raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”*. Pogląd taki został ugruntowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym np. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003r. sygn. akt II SA/WR 2572/02.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

DYREKTOR GENERALNY
Czesław Domalewski

Otrzymują:

1. adresat,
2. a/a.

RADCA PRAWNY
Angelika Zielińska
nr RZG-G-288

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Krzyszyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli