



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2013-12-23

Znak: PNK.I.4130.14/2013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXX/253/2013 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 listopada 2013 r., w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Bogoria z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na lata 2014-2020.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2013 r. Rada Gminy Bogoria podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Bogoria z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na lata 2014-2020.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa,

a w szczególności art. 5a ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234 poz. 1536 ze zm.).

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.

Zgodnie z ust. 4 wyżej wskazanego artykułu program zawiera w szczególności:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu,
- 2) zasady współpracy,
- 3) zakres przedmiotowy,
- 4) formy współpracy,
- 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.

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.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała jest niezgodna z prawem, gdyż regulacja nie wyczerpuje zakresu spraw wymienionych w ust. 4 art. 5a ustawy. Przyjęty przez Radę Gminy program współpracy nie obejmuje: wysokości środków planowanych na realizację programu, a także informacji o sposobie tworzenia programu i przebiegu konsultacji oraz sposobu realizacji programu.

Obligatoryjnym elementem programu jest informacja o sposobie jego tworzenia oraz o przebiegu konsultacji z organizacjami pozarządowymi i innymi określonymi w ustawie podmiotami. Zamieszczenie w uchwale jednoznacznie opisanego przebiegu konkretnych konsultacji wskazuje na wypełnienie przez radę gminy obowiązku ich przeprowadzenia, a więc potwierdza, że zainteresowane podmioty wzięły aktywny udział w tworzeniu programu i kształtowaniu jego ustaleń. Należy podkreślić, że przebieg konsultacji w uchwalonym programie powinien być zgodny z zasadami przeprowadzenia konsultacji przyjętymi uprzednio przez radę gminy, w drodze aktu prawa miejscowego, na mocy art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Uchwalony przez Radę Gminy program współpracy nie określa ponadto wysokości środków planowanych na realizację programu. W szczególności nie wypełnia obowiązku wskazania wysokości środków planowanych na realizację programu postanowienie § 7 załącznika do uchwały, które w tej materii odwołuje się do niepodjętej jeszcze uchwały budżetowej. Postanowienie wskazanego przepisu uchwały niejako ceduje uprawnienie do określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu na uchwałę budżetową, podczas gdy wysokość tych środków powinna zostać określona w kwestionowanej uchwale.

Rada Gminy przy podejmowaniu uchwały dotyczącej programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego powinna przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niepełna bowiem jego

realizacja ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu i w konsekwencji skutkuje nieważnością całej uchwały.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, iż uchwała Rady Gminy obarczona jest również innymi wadami prawnymi.

Zgodnie z § 8 ust. 2 i § 12 ust. 3 załącznika do uchwały warunkiem przystąpienia do konkursu jest złożenie ofert zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r., w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru z sprawozdania wykonania tego zadania wraz z wymaganymi załącznikami (Dz. U. Nr 264, poz. 2207).

Wskazane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą w 2010r.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego w sposób kompleksowy określają zasady i tryb wspierania lub powierzania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych wraz z udzieleniem z budżetu dotacji. Regulowanie zatem przedmiotowych kwestii w uchwale rady gminy wykracza poza zakres przyznanego temu organowi upoważnienia ustawowego, określonego w art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż § 8, §9, §12 załącznika do uchwały naruszają prawo. Rada Gminy określając bowiem zasady i tryby wspierania lub powierzania przez Gminę zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji.

Zastrzeżenia budzą ponadto postanowienia § 18 załącznika do uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie miała uprawnienia do wprowadzenia wobec organizacji pozarządowych sankcji w postaci zakazu otrzymywania dotacji na realizację zadania publicznego w razie wykorzystania jej niezgodnie z umową.

Udzielenie dotacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w ramach realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i pożytku publicznego odbywa się w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zaś w kwestiach w niej nieuregulowanych powinny mieć zastosowanie przepisy o finansach publicznych.

Niewątpliwie ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie normuje zagadnienia skutków pobrania nienależnie dotacji udzielonej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w nadmiernej wysokości bądź wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem. Ustalenia tych skutków należy więc dokonać w oparciu o ustawę o finansach publicznych, a w szczególności art. 252. Rada Gminy nie jest zatem upoważniona do regulowania przedmiotowych kwestii w akcie prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI
Bożenyna Patka-Rorlich