



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2024 r.

Poz. 1783

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.16.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXXXII/609/2023 Rady Gminy Czarnków z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Czarnków z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2024 - 2026 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Czarnków podjęła uchwałę nr LXXXII/609/2023 w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Czarnków z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2024 - 2026, dalej jako: "uchwała".

Wieloletni Program Współpracy Gminy Czarnków z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2024 - 2026 stanowi załącznik do uchwały, dalej jako: "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 stycznia 2024 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako: "ustawa". Zgodnie z treścią przytoczonego przepisu: "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". Jak stanowi art. 5a ust. 1 ustawy, 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.

Wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest zatem uchwalany fakultatywnie (por. wyrok NSA z 28 listopada 2019 r., I OSK

4360/18, CBOSA), przy czym art. 5a ust. 5 ustawy określa obligatoryjne elementy, które powinny zostać w nim uregulowane. Zgodnie z brzmieniem przytoczonego wyżej przepisu: "Wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera 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". Wskazany w art. 5a ust. 5 ustawy zwrot: "w szczególności" oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego opracowując wieloletni program współpracy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w nim elementy kształtujące treść programu.

Podkreślenia wymaga fakt iż, uchwała w sprawie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego. Uchwała taka zawiera bowiem normy o charakterze generalnym, czyli nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, i abstrakcyjnym, czyli niekonsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości, należy dokonać kwalifikacji uchwały jako aktu prawa miejscowego (por. wyroki WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 155/23; z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 294/23 - CBOSA).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż badany Program nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 5a ust. 5 ustawy, tj. nie określono w nim wysokości środków planowanych na realizację programu (art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy).

W § 10 Programu, rada uregulowała: "Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych o charakterze wieloletnim zostanie określona w uchwale budżetowej oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej" (ust. 1), "Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych związanych ze świadczeniem usług społecznych planowanych do realizacji przez Centrum Usług Społecznych Gminy Czarnków od 1.01.2024 do 31.12.2026 roku określona zostanie w uchwale budżetowej oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej według wielkości określonych w zaakceptowanym wniosku o dofinansowanie projektu Paleta Pokoleń - kompleksowy system usług społecznych w gminie Czarnków" współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027, Działanie 6.13 Usługi społeczne i zdrowotne" (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru zacytowane wyżej postanowienia Programu nie stanowią wymaganego przepisami prawa określenia wysokości środków planowanych na realizację Programu.

Wymaga podkreślenia, że przepis art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy stanowi wyrażnie o wymogu określenia środków "planowanych" na realizację programu, zaś w § 10 ocenianego Programu mowa jest o środkach "przeznaczonych". Pojęcia te nie są jednak tożsame, bowiem środki określone w uchwale budżetowej są środkami zagwarantowanymi, a środki określone w Programie są środkami prognozowanymi, stąd też kwoty te mogą się różnić. Ponadto, z art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy wynika jednoznacznie obowiązek skonkretyzowania wysokości środków planowanych na realizację programu, co oznacza podanie określonej kwoty pieniężnej, już choćby z tego powodu, by podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego wiedziały, w jakich granicach finansowych współpraca w ramach programu będzie się odbywać i czy warto o te środki występować w konkursie ofert. Z uchwały budżetowej taka kwota w sposób jasny i czytelny zaś nie wynika. Ponadto, uchwała budżetowa jest odrębną uchwałą, dotyczącą zasadniczo innych zagadnień, podejmowaną w innym trybie i w innej procedurze, z pominięciem wymogów wprowadzonych przez ustawodawcę dla uchwalenia Programu, w tym zwłaszcza z pominięciem przewidzianego w art. 5a ust. 1 ustawy wymogu konsultacji z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy oraz z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1 ustawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 151/23, wyrok NSA z 6 marca 2014 r., II OSK 208/14 - CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru również odwołanie się rady w zakresie określenia wysokości środków planowanych na realizację Programu do Wieloletniej Prognozy Finansowej nie stanowi prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej określonej w art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej także jest uchwałą podejmowaną w innej procedurze, aniżeli przewidzianej dla przyjęcia wieloletniego programu współpracy. Procedura podejmowania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej uregulowana została w art. 230 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) i podobnie, jak w przypadku uchwały budżetowej, procedura ta pomija wymogi wprowadzone przez ustawodawcę dla uchwalenia wieloletniego programu współpracy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 151/23, CBOSA).

Mając na uwadze powyższe należy zatem stwierdzić, że zawarte w Programie odesłania nie wypełniają, wynikającego z art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy, obowiązku określenia w wieloletnim programie współpracy wysokości środków planowanych na jego realizację. Konsekwencją powyższego jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem Program nie zawiera wszystkich określonych w art. 5a ust. 5 ustawy obligatoryjnych elementów, a uchwała jako akt niekompletny nie może dalej funkcjonować w obrocie prawnym. Niewypełnienie w całości delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Czarnków podjęła uchwałę 28 grudnia 2023 r., a tymczasem w świetle art. 5a ust. 1 zdanie drugie w zw. z ust. 2 ustawy, wieloletni program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Termin ten nie jest jednak terminem zawitym, co w konsekwencji oznacza, że jego uchybienie mimo, że stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, a także nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia uchwały. Powyższe uchybienie ma zatem charakter nieistotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 24 listopada 2011 r., II OSK 2107/11, CBOSA).

W świetle 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Czarnków

Wójt Gminy Czarnków