

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH
URZĄD MIEJSKI W DĄBROWIE GÓRNICZEJ
ul. Graniczna 21
41-300 Dąbrowa Górnicza

Dąbrowa Górnicza, dnia 13 listopada 2023r.

Biuro Rady Miejskiej

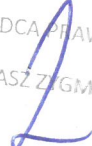
**Wydział Organizacji Pozarządowych
i Aktywności Obywatelskiej**

Dotyczy: skarga Wojewody Śląskiego na Uchwałę nr XLIX/867/2022 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 23 listopada 2022r. w sprawie: przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnicza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023r”

W załączeniu przekazuję, uzasadnienie wyroku WSA w Gliwicach z dnia 26.09.2023r., sygn. akt III SA/GI 486/23, w sprawie skargi Wojewody Śląskiego na Uchwałę nr XLIX/867/2022 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 23 listopada 2022r. w sprawie: przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnicza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023r”, (Wojewoda wnosił o stwierdzenie nieważności całego Programu) stwierdził nieważność.

Zarówno wojewodzie jak i Gminie przysługuje uprawnienie do złożenia skargi kasacyjnej od w/w wyroku. Gmina może złożyć skargę od pkt 1 wyroku dotyczącego stwierdzenia nieważności pkt VIII ppkt 10 lit b) oraz ppkt 14 i 21 Programu.

RADCA PRAWNY
ŁUKASZ ZYGMIUNT



Załącznik:

- kopia wyroku WSA w Gliwicach z dnia 26.09.2023r., sygn. akt III SA/GI 486/23 z uzasadnieniem



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 września 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Krzysztof Wujek (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Małgorzata Herman Sędzia WSA Magdalena Jankiewicz
Protokolant	St. sekretarz sądowy Izabela Maj-Dziubańska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 września 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej

z dnia 23 listopada 2022 r. nr XLIX/867/2022

w przedmiocie programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego

- 1) stwierdza nieważność pkt VIII ppkt 10 lit b) oraz ppkt 14 i 21 zaskarżonej uchwały;
- 2) oddala skargę w pozostałym zakresie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA
Anna Kądobek

UZASADNIENIE

Pismem z 22 maja 2023 r. Wojewoda Śląski (dalej jako organ nadzoru) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z 23 listopada 2022 r. nr XLIX/867/2022 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnicza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023”.

Domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości zarzucił jej naruszenie art. 2 pkt 1, 2, 4, art. 3 ust. 2 i 3, art. 5a ust. 3, art. 5a ust. 4 pkt 7, 8, 10, 11, art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 571), art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda powołał się na art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wynika z niego, że 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.

Następnie wyjaśnił, że zawarty w tym przepisie zwrot „w szczególności” oznacza, że delegacja ustawowa ma charakter otwarty, a w uchwalanym przez radę gminy programie muszą znaleźć się postanowienia dotyczące wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Brak któregokolwiek ze wskazanych tam elementów

stanowi istotne naruszenie prawa prowadzące do stwierdzenia nieważności podjętej uchwały.

Tymczasem zaskarżona uchwała sposobu realizacji Programu nie określa. Wprawdzie w pkt IX Programu podjęto próbę uregulowania tej kwestii. Jednak nie wynika z niego w jaki sposób Program ma być wykonywany. Wskazano jedynie, że to Prezydent Miasta będzie realizatorem Programu, podczas gdy kompetencja organu wykonawczego gminy do wykonywania uchwał wynika z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto Rada w pkt IX ppkt 7 wskazała organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jako podmioty odpowiedzialne za realizację Programu zapominając, że Program ma charakter wewnętrzny i nie może kształtować praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych, gdyż skierowany jest jedynie do podmiotów realizujących w gminie konkretne zadania.

Zdaniem Wojewody Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej nie zamieściła także zgodnie z wymogiem przewidzianym w art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji. A przecież Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest - informować o sposobie, w jaki został utworzony i o dokładnym przebiegu konsultacji dotyczących jego projektu. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłaszania sugestii, opinii czy uwag do projektu, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie, czy też nie. Tymczasem opisując przebieg konsultacji Rada nie wskazała jakie konkretnie uwagi zostały zgłoszone, które organizacje zgłosiły te uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. Z treści pkt XI Programu nie wynika nawet to, czy w ogóle jakiegokolwiek opinie i zastrzeżenia zostały zgłoszone w toku przeprowadzonych konsultacji, a także w jaki sposób ewentualne uwagi wpłynęły na treść Programu. Zawarta w Programie informacja o przebiegu konsultacji ma charakter niedokończonego (niewypełnionego konkretną treścią) projektu uchwały i nie sposób uznać, aby spełniała ona wymogi z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zdaniem Wojewody zamieszczenie informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji na stronie internetowej urzędu miejskiego jest niewystarczające.

Za niezgodne z prawem organ nadzoru uznał również regulacje zawarte we wstępie Programu, gdzie Rada zamieściła definicje: dotacji, środków publicznych, organizacji pozarządowej, innego podmiotu prowadzącego działalność pożytku publicznego, otwartego konkursu ofert, inicjatywy lokalnej. Te stanowią bowiem niedopuszczalne powtórzenie przepisów ustawowych, które mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, co jest niedopuszczalne.

Nieprawidłowe było również uregulowanie w pkt VII Programu kwot finansowych przeznaczonych na realizację konkretnych zadań - pogrupowanych w obszary. W opinii organu nadzoru, wskazanie konkretnych kwot planowanych do realizacji konkretnych obszarów zadaniowych stanowi przekroczenie kompetencji Rady wynikających z treści art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tym przepisem Rada powinna w Programie określić wyłącznie wysokość środków planowanych na realizację całego Programu, a nie dokonywać ich podziału na poszczególne zadania. Kompetencja w zakresie podziału środków, zaplanowanych w Programie przez Radę, a następnie skonkretyzowanych w uchwale budżetowej, stanowi wyłączną domenę organu wykonawczego gminy. Tym samym rozdzielenie w Programie kwot na zadania programowe nie tylko nie znajduje upoważnienia w przepisie delegacyjnym, ale również wkracza w kompetencje organu wykonawczego. Ponadto wysokość środków planowanych na realizację Programu powinna zostać określona wprost w przedmiotowej uchwale, jako jedna kwota - bez rozdzielenia na poszczególne zadania.

Podobnie za nieprawidłowe organ nadzoru uznał postanowienia zawarte w pkt VIII ust. 2 Programu dotyczące składu Komisji oceniających oferty złożone w konkursach na dofinansowanie projektów. Przepis art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie upoważnia bowiem organu stanowiącego gminy do określenia składu komisji konkursowej. Na podstawie tego przepisu Rada jest uprawniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tymczasem tryb powoływania, czy określenie zasad działania komisji konkursowej nie może być utożsamiane z określeniem składu komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne

stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w uchwale.

Za nieprawidłowe Wojewoda uznał również zawarte w pkt VIII ust. 10 lit. b Programu regulacje dotyczące wyboru najkorzystniejszej oferty. Te bowiem jako odnoszące się do możliwości dokonywania przez komisję konkursową oceny formalnej ofert, stanowią przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komisja konkursowa nie posiada kompetencji do wybierania najkorzystniejszej oferty, gdyż jej uprawnienia mają charakter jedynie opiniodawczy. Przyznane komisji uprawnienia do dokonywania oceny formalnej ofert, czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Prezydenta Miasta w tym zakresie.

Podobnie za nieprawidłowe organ nadzoru uznał regulacje zawarte w pkt VIII ust. 14 oraz w pkt VIII ppkt 21 Programu. Wyjaśnił, że ustawodawca nie przewidział dla Komisji konkursowej kompetencji do dokonywania przesunięć środków pomiędzy zadaniami w danym konkursie. Takie uregulowanie w istotny sposób wypacza rolę Komisji konkursowej, jako organu jedynie opiniodawczego. Dotyczy to również pkt VIII ppkt 21, gdzie Prezydenta Miasta sprowadzono do roli podmiotu, który zatwierdza decyzję komisji. Tymczasem zadaniem organu wykonawczego gminy jest podjęcie decyzji o rozstrzygnięciu konkursu, a nie zatwierdzenie stanowiska wyrażonego przez komisję.

Końcowo Wojewoda zauważył, że przywołane w pkt VIII, IX i X Programu regulacje wzbudzają zastrzeżenia również z powodu wskazania w ich treści konkretnej komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej, która będzie odpowiedzialna za wykonywanie uchwalonego Programu. W jego ocenie stanowi to nieuprawnione wkroczenie przez Radę w sferę autonomii organu wykonawczego, w którego gestii, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, leży wykonywanie uchwał rady gminy. Dlatego też domagał się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej wniosła o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

Na rozprawie w dniu 20 września 2023 r. organ nadzoru podniósł, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Nie została ona jednak opublikowana w Dzienniku Urzędowym w przewidzianym do tego terminie tylko weszła w życie z dniem podjęcia, co jest niezgodne z prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.

W swej skardze Wojewoda Śląski, powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej. Stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego na tej podstawie prawnej wymaga uznania, że zaskarżona uchwała narusza prawo w stopniu istotnym, co wynika z art. 91 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym *W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.* Co prawda przepis ten adresowany jest do organu nadzoru, ale w przypadku gdy sprawa trafia do sądu administracyjnego w trybie art. 93 ust. 1 ustawy, zawarta w nim norma musi być przestrzegana przez sąd.

Jako utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych należy uznać pogląd, zgodnie z którym do istotnych naruszeń przepisów prawa należy zaliczyć naruszenie tych przepisów, które wyznaczają kompetencję do podejmowania uchwał, podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisy prawa ustrojowego, przepisy prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, a skutki naruszenia prawa są tego rodzaju, że nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Są to tezy trwale występujące w orzeczeniach sądów administracyjnych, które sąd rozstrzygający niniejszą sprawę przyjmuje do oceny zasadności skargi (porównaj wyrok NSA z 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1650/16, wyrok WSA w Krakowie z 21 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 648/13 i powołane tam orzeczenia sądów administracyjnych, wyrok WSA w Gdańsku z 29 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 125/18).

Tak ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych zmierza do ochrony zasady samodzielności gminy jako jednej z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługująca mu w ramach ustaw*

istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie zaś z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. W odniesieniu do samorządu gminnego zasada ta znalazła wyraz w art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.).

Tych kilka uwag wstępu wskazuje na zasadnicze kryteria oceny zaskarżonej uchwały, jakie przyjął Sąd w niniejszej sprawie.

Ocena poszczególnych zarzutów zawartych w skardze wymaga wyjęcia przed nawias jeszcze jednej kwestii jako tej, która będzie odnosić się do całości sprawy. Otóż kwestią tą jest charakter zaskarżonej uchwały, czy jest ona aktem prawa miejscowego, czy nie. Od tego zależy odpowiedź na pytanie, czy można wobec zaskarżonej uchwały stosować przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczące aktów prawa miejscowego.

Kwestia ta pojawiła się już na końcowym etapie postępowania, kiedy w toku rozprawy organ zmienił swój pogląd w stosunku do tego, który przedstawił w skardze i uznał, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Sąd uznał jednak, że słusznie Wojewoda uzasadnił swój wywód zawarty w skardze o tym, że zaskarżona uchwała *...nie ma charakteru przepisów powszechnie obowiązujących, lecz jest aktem o charakterze planistycznym, konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych* (strona 3 skargi). Wywód ten, który w samej skardze jest szerzej poprowadzony, przekonuje Sąd.

Akty prawa miejscowego zostały wymienione w art. 87 ust. 2 Konstytucji jako jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Aby dany akt mógł być uznany za akt prawa miejscowego, musi mieć charakter powszechny, generalny i abstrakcyjny. Ów generalny i abstrakcyjny charakter aktu polega na tym, że nie odnosi się do konkretnych adresatów wskazanych z imienia i nazwiska i reguluje sytuacje powtarzalne, a nie wyczerpuje konkretnej sytuacji. Jego powszechność polega na tym, że zawiera normy, których przestrzeganie jest obowiązkiem społeczności na obszarze działania organu, który go wydał. Zaskarżona uchwała nie jest źródłem uprawnień i obowiązków mieszkańców Gminy. Jest, jak to słusznie ujął Wojewoda,

aktem o charakterze planistycznym, konkretyzującym działania Gminy zmierzające do realizacji celu ustawowego, którym jest współpraca z organizacjami pozarządowymi. Postanowienia uchwały mają charakter wewnętrzny i organizacyjny, skierowany do podmiotów realizujących w gminie to konkretne zadanie.

Wynika stąd, że normatywny charakter uchwały, rozumiany jako nałożenie na adresata normy obowiązku jej przestrzegania, jest ograniczony do podmiotów reprezentujących Gminę, a więc nie ma charakteru aktu powszechnego stosowania. Jest to akt wewnętrznego kierownictwa, jak słusznie nazwał to Wojewoda.

Uzasadniając zmianę swego stanowiska w tej kwestii Wojewoda odwołał się do zmieniającego się orzecznictwa sądów administracyjnych ze wskazaniem wyroku NSA w sprawie III OSK 1795/22 oraz WSA w Gliwicach w sprawie III SA/GI 141/23.

Zdaniem Sądu, powołane wyroki nie dają podstaw do odstąpienia od przedstawionego wcześniej poglądu. Wskazany tu wyrok NSA zawiera jedynie stwierdzenie, że uchwała (a była to uchwała o współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi) *W istocie jest ona aktem prawa miejscowego o charakterze programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania.* Nie było tematem uzasadnienia tego wyroku dalsze rozważanie tej kwestii, bo i nie było to konieczne w tej sprawie.

Z kolei z wnioskiem końcowym wyrażonym w wyroku WSA w Gliwicach sygn. III SA/GI 141/23 Sąd, w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, nie zgadza się. Zgadza się co do tego, jakie cechy powinien mieć akt prawa miejscowego, że powinien być skierowany do podmiotów występujących poza organami administracji i jako powszechnie obowiązujący ma regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców), że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego (strona 13 uzasadnienia wyroku). Tylko, zdaniem Sądu, zaskarżona uchwała takich cech nie posiada i dlatego wniosek końcowy z uzasadnienia wyroku w sprawie III SA/GI 141/23 nie zyskał tu aprobaty. Zaskarżona uchwała, co raz jeszcze należy podkreślić, jest aktem planistycznym, przewiduje współpracę Gminy z organizacjami pozarządowymi i wysokość wydatków przeznaczonych na ten cel, dzieli zadania między organy gminy i jednostki urzędu miasta, nie jest adresowana do mieszkańców i podmiotów

zewnątrznych w stosunku do gminy i nie wynikają z niej żadne uprawnienia lub obowiązki jej mieszkańców.

Tak więc Sąd, oceniając w dalszym toku zaskarżoną uchwałę, przyjmuje, że nie jest ona aktem prawa miejscowego.

Oceniając, przy tych wszystkich założeniach, zarzuty postawione w skardze Sąd stwierdza, że są one częściowo uzasadnione. Dotyczy to zapisów pkt VIII ppkt 10 lit b) oraz ppkt 14 i 21 zaskarżonej uchwały. Wszystkie one dotyczą kompetencji Komisji konkursowej. Sąd podzielił stanowisko Wojewody w tym zakresie, w jakim organ nadzoru uważa, że przyznano Komisji konkursowej uprawnienia wykraczające poza ustawowo określoną rolę Komisji jako powoływanej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Taki charakter komisji wynika z art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz z art.15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Tymczasem zakwestionowane zapisy uchwały przyznają Komisji konkursowej uprawnienie do wyboru oferty najkorzystniejszej i decydowania o wysokości środków przyznanych na realizację zadania (pkt VIII ppkt 10 lit. b) uchwały), jak również do przesuwania środków między zadaniami w danym konkursie (pkt VIII ppkt 14 uchwały). Niewątpliwie są to uprawnienia o charakterze stanowiącym, co wykracza poza uprawnienia organu opiniującego oferty. W tym samym duchu utrzymany jest zapis pkt VIII ppkt 21, zgodnie z którym Protokół zatwierdzony przez członków Komisji konkursowej wraz z informacją o wynikach konkursu przedstawia się do zatwierdzenia Prezydentowi Miasta. Te trzy zapisy uchwały, kiedy ocenia się je łącznie, wskazują na przesunięcie kompetencji stanowiących Prezydenta w obszar kompetencji Komisji konkursowej, która jest jedynie organem opiniującym w konkursie ofert. Nie przekonał Sądu argument Gminy o tym, że przedstawienie Prezydentowi protokołu do zatwierdzenia nie oznacza związania go zawartymi w nim ustaleniami i że Prezydent może odmówić jego zatwierdzenia, co oznacza, że kompetencje Komisji konkursowej są nadal opiniodawcze. Tak można by interpretować zapis pkt VIII ppkt 21 uchwały gdyby nie zapis pkt VIII ppkt 10 lit. b) uchwały, z którego wynika, że wybór oferty najkorzystniejszej i decyzja o wysokości środków przyznanych na realizację zadania należy do Komisji konkursowej. Tak wybór oferty, jak i decyzja o wysokości środków w połączeniu z trzecim zapisem o przesuwaniu środków między zadaniami wykraczają poza kompetencje organu opiniującego oferty. Słuszność ma Wojewoda kwestionując te zapisy uchwały jako

niezgodne z art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz z art. 15 ust. 2a ustawy. Jednocześnie, zdaniem Sądu, jest to naruszenie istotne, ponieważ jest ewidentnym przekroczeniem upoważnienia ustawowego przyznanego organowi stanowiącemu gminy i prowadzi do zakłócenia w sferze uprawnień i kompetencji poszczególnych organów gminy. W efekcie trafny jest zarzut organu nadzoru o naruszeniu przez Radę konstytucyjnej zasady działania w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). W tym zatem zakresie Sąd stwierdził na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w pkt 1 sentencji wyroku nieważność tych trzech zapisów.

W pozostałym zakresie Sąd nie podzielił zarzutów skargi.

Zamieszczenie w części wstępnej uchwały tak zwanego słownika pojęć nie jest w tym przypadku unormowaniem tego, co zostało już unormowane przez ustawodawcę w poszczególnych ustawach. Istotne są tu dwa względy. Po pierwsze zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, nie wprowadza norm prawa powszechnie obowiązującego, a zatem nie normuje tych kwestii w drodze stanowienia takich norm. Po drugie, nie formuje własnych pojęć, nawet gdyby powtarzała zapisy ustaw, a odsyła do nich wprost. I tak, dla przykładu, wynika z niej, że przez dotacje rozumie dotacje w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przez środki publiczne rozumie środki zdefiniowane w art. 2 pkt 2 tej ustawy itd. Zapisy te w istocie mają charakter wyjaśniający przez odesłanie do zapisów ustawowych. Nie zachodzi tu niebezpieczeństwo ponownego normowania tych terminów lub zmiany ich znaczenia w stosunku do zapisów ustawowych, co zostało podniesione w skardze Wojewody.

Niewątpliwie obowiązkiem Rady było zamieszczenie w uchwale informacji o sposobie realizacji programu oraz o przebiegu konsultacji (art. 5a ust. 4 pkt 7 i 10 ustawy).

Ocena, czy uchwała wskazuje na sposób realizacji Programu nie może jednak być ograniczona do analizy jej pkt X, a tak został skonstruowany zarzut skargi. Słusznie wskazała w tym zakresie Gmina, że należy w tym zakresie uwzględnić całą treść uchwały, ponieważ w wielu jej miejscach zamieszczone są zapisy o sposobie realizacji uchwały. Jest to trafny argument. Sposób realizacji uchwały jednakowo wynika z jej zapisów określających zasady współpracy, jej formy, zasady działania komisji konkursowej, sposób wyboru najkorzystniejszych ofert, przez wskazanie kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych celów, podział kompetencji i zadań do

wykonania pomiędzy poszczególne podmioty (organy Gminy i jednostki Urzędu Miasta). W całości daje to obraz sposobu realizacji Programu tak, jak widzi to Rada Miasta. Trudno tu wymagać jednego, unormowanego opisu sposobu realizacji Programu. Zawsze będzie to pozostawione swobodzie organu uchwałodawczego i nie można wymagać, by był on zgodny z wyobrażeniem organu nadzoru jako jedynie obowiązującym.

Podobnie Sąd ocenił zarzut o braku wskazania przebiegu konsultacji. Zapis ustawowy jest dość ogólny. Uchwała ma zawierać *informacje o przebiegu konsultacji* i takie informacje zaskarżona uchwała zawiera. Kwestia, jak dalece szczegółowy i wyczerpujący ma to być opis, również pozostawiona jest organowi stanowiącemu gminy. Sądowi znane są orzeczenia innych sądów administracyjnych wymagających opisu wyczerpującego i szczegółowego, ale też Sąd uważa, że tego rodzaju wymagania nie wynikają wprost z zacytowanego przepisu art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy, co więcej, są jego wykładnią rozszerzającą. Trzeba tu znaleźć tak zwany złoty środek. Patrząc ostatecznie na zapisy uchwały Sąd znajduje w niej informacje o trzystopniowym przebiegu konsultacji, podstawie i sposobie ich prowadzenia, miejscu i czasie spotkań konsultacyjnych, o opublikowaniu informacji o przebiegu konsultacji na Portalu Dąbrowskich Organizacji Pozarządowych. Zdaniem Sądu tego rodzaju treści wykluczają zarzut o braku informacji o przebiegu konsultacji. Niewątpliwie „wpadką” techniczną jest brak dwóch dat w końcowej części opisu przebiegu konsultacji, ale jest to mankament do uzupełnienia, a nie podstawa do stwierdzenia nieważności uchwały z powodu zagrożenia dla porządku konstytucyjnego.

Sąd nie widzi również powodu do stwierdzenia nieważności tego zapisu uchwały, w którym znalazły się kwoty przeznaczone, zdaniem organu nadzoru, na konkretne zadania. W istocie zapisy uchwały z jej pkt VII wskazują na poszczególne obszary tematyczne działania samorządu jak: oświata i wychowanie, kultura i sztuka, sport, turystyka i rekreacja itd. W tych obszarach wyszczególniono konkretne zadania, jak, dla przykładu: edukacja artystyczna, Dąbrowska Szkoła Mówców, edukacja dzieci w wieku przedszkolnym itp. Kwoty wskazane w uchwale nie odnoszą się do konkretnych zadań, a do tych obszarów tematycznych. Przepis art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy wymaga zamieszczenia w uchwale informacji o wysokości środków na realizację programu. Taka informacja jest zawarta w uchwale, w której wskazano, że na realizację wszystkich zadań planuje się przeznaczyć 7.023.204,40 zł. Wskazanie

jednoczesne w uchwale, ile pieniędzy zostanie przeznaczonych na poszczególne obszary tematyczne, na które podzielony jest Program, a które składają się na jego całość, jest niczym innym, jak wskazaniem środków planowanych na realizację Programu. Na nic innego nie przeznaczono tych pieniędzy, jak tylko na realizację Programu. Sąd uważa, że dopuszczalna jest taka wykładnia art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, w myśl której określenie środków na realizację programu może być zrealizowane także w ten sposób, że wskazane zostaną środki na realizację poszczególnych zadań tematycznych, które w całości stanowić będą kwotę przeznaczoną na cały program.

Podobnie Sąd ocenił zarzut naruszenia w zaskarżonej uchwale przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy przez wykroczenie przez Radę Miasta poza upoważnienie ustawowe i określenie składu osobowego Komisji konkursowej. Przepis ten upoważnia organ stanowiący gminy do określenia *trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert*. Trafnie argumentuje w tym zakresie Miasto, że skład komisji konkursowej wynika z przepisów ustawy. Art. 15 w ust. 2b i 2d wskazuje, że w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, ponadto w pracach komisji mogą brać udział z głosem doradczym lub jako wydający opinię osoby posiadające specjalistyczną wiedzę. Respektując tę regulację uchwała wskazuje tryb powoływania poszczególnych członków komisji i tak – przedstawiciele organu wykonawczego są wyznaczani przez Prezydenta Miasta, osoba wskazana przez organizacje pozarządowe to przedstawiciel Dąbrowskiego Forum Organizacji Pozarządowych oraz członek wyznaczony spośród kandydatów wyłonionych w drodze przeprowadzonego wolnego naboru podanego do publicznej wiadomości, a eksperci zewnętrzni są zapraszani do udziału w pracach Komisji przez jej Przewodniczącego. Uchwała odpowiada w tym zakresie upoważnieniu ustawowemu do określenia trybu powoływania członków komisji i musi to być tryb różny w zależności od tego, skąd „pochodzi” dany członek komisji. Ponieważ ustawa upoważnia organ stanowiący gminy do określenia również trybu działania komisji, to wskazanie w jej pkt VII składu komisji z podziałem ról i kompetencji pomiędzy jej poszczególnych członków jest wskazaniem zasad działania komisji i również odpowiada treści art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Nie da się określić zasad działania

Komisji bez wskazania podziału ról między poszczególnych jej członków, a zatem również bez określenia jej składu. W ostatecznym rozrachunku powołanie każdej z Komisji należy do kompetencji Prezydenta Miasta, co wynika z zapisu pkt VIII ppkt 1 uchwały, nie można zatem twierdzić, że organ wykonawczy Gminy został pozbawiony swych uprawnień.

Sąd nie znajduje podstaw do uwzględnienia zarzutu Wojewody o przekroczeniu upoważnienia z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy przez przypisanie komisji kompetencji do oceny formalnej wniosków. Opiniowanie wniosków, co jest rolą komisji, może dotyczyć tak strony formalnej, jak i merytorycznej wniosku. Trzeba jednak pamiętać, że to ma być opiniowanie, a nie wybór oferty, a na ten temat Sąd się już wypowiedział w części uwzględniającej skargę.

Nie jest dla Sądu naruszeniem prawa wskazanie w zaskarżonej uchwale, który Wydział Urzędu Miasta jest odpowiedzialny za prowadzenie Programu, jak również wskazanie organizacji pozarządowych wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań. Uchwała w całości przyjmuje program współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Wskazanie, gdzie w ramach tej współpracy należy kierować swe wnioski, która jednostka urzędu zajmie się poszczególnymi kwestiami jest niczym innym jak programem współpracy. Przyjęcie jednocześnie takiego zastrzeżenia, że organizacja, której powierzona zostanie realizacja konkretnego zadania, będzie za nie odpowiedzialna w niczym nie narusza prawa, na tym w istocie ten Program polega, na co słusznie zwróciło uwagę Miasto.

Jak by na to nie patrzeć, omówione tu na końcu zagadnienia nie dotyczą kwestii tak istotnych z punktu widzenia porządku prawnego, by uzasadniały stwierdzenie nieważności uchwały porządkującej szeroki obszar współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi, uchwały, która funkcjonuje od początku roku i jest realizowana.

Jak to Sąd nadmieniał na początku uzasadnienia, ingerencja organu nadzoru w samorządność musi mieć poważne podstawy, a takich Sąd dopatrzył się tylko w zakresie uwzględniającym skargę, w pozostałym już nie i dlatego w tym pozostałym zakresie oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a.



