



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1028.2022

Katowice, dnia 29 grudnia 2022 r.

Rada Miejska w Żarkach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/287/2022 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok, w części określonej w:

- § 13 ust. 2 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), dalej jako: „ustawa”;
- § 13 ust. 5 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ust. 3 w związku z art. 15 ust. 2 i 2ea ustawy;
- § 14 Załącznika do ww. uchwały wraz z poprzedzającym go sformułowaniem: *Rozdział 13. Postanowienia końcowe.*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i 4 w związku z art. 19 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2022 r. Rada Miejska w Żarkach podjęła uchwałę Nr XLVI/287/2022 w sprawie rocznego programu współpracy gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi *Roczny program współpracy Gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. 5a ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy *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. Ponadto art. 5a ust. 4 ustawy stanowi, 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.*

Analiza treści art. 5a ust. 4 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty – w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Rada Miejska w § 13 ust. 2 Programu przyjęła, że: *Komisja konkursowa, zwana dalej Komisją, obraduje na posiedzeniach zamkniętych bez udziału oferentów.* W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

W konsekwencji przyjęcia opisanej wyżej regulacji, Rada w § 13 ust. 5 Programu zamieściła postanowienie, zgodnie z którym *W posiedzeniach Komisji mogą brać udział osoby nie będące członkami Komisji, wykonujące czynności związane z obsługą Komisji.* Zacytowany przepis również stanowi naruszenie zasady jawności wyrażonej w art. 5 ust. 3 ustawy, ponieważ z jego brzmienia wynika, że Rada ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w posiedzeniach komisji konkursowej. Jednocześnie powyższa regulacja narusza art. 15 ust. 2e i 2ea ustawy, które stanowią, że komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy, a osoby te

mogę w szczególności uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym. Ograniczając zatem krąg podmiotów uprawnionych do udziału w posiedzeniach komisji konkursowych jedynie do członków komisji i osób wykonujących czynności związane z obsługą komisji, Rada nie tylko naruszyła zasadę jawności, ale naruszyła przy tym regulacje ustawowe odnoszące się do kwestii dotyczących prac komisji.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej określony w art. 5a ust. 1 i 4 ustawy, stanowiąc w § 14 Programu, że: *Organizacja w okresie otrzymywania dotacji jest zobowiązana do zamieszczenia w swoich materiałach informacyjnych zapisu o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania przez gminę Żarki. Należy podkreślić, że powyższa materia stanowi element umowy zawieranej między organem administracji publicznej a organizacją pozarządową lub podmiotem, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Jak wynika bowiem z treści art. 16 ust. 1 ustawy Organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. Ponadto art. 19 pkt 2 ustawy stanowi, że ramowe wzory umów, o których mowa m. in. w art. 16 ust. 1 ustawy określa w rozporządzeniu Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Na podstawie powyższej delegacji Przewodniczący Komitetu wydał rozporządzenie z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2018 r. poz. 2057). Zgodnie z §7 ust. 1 Załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia Zleceniobiorca(-cy) zobowiązuje(-ją) się do umieszczania logo Zleceniodawcy lub * / i* informacji, że zadanie publiczne jest współfinansowane* / finansowane* ze środków otrzymanych od Zleceniodawcy, na wszystkich materiałach, w szczególności promocyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i edukacyjnych, dotyczących realizowanego zadania publicznego oraz zakupionych rzeczach, o ile ich wielkość i przeznaczenie tego nie uniemożliwia, proporcjonalnie do wielkości innych oznaczeń, w sposób zapewniający jego dobrą widoczność. Należy pamiętać, że wzór umowy z rozporządzenia ma charakter ramowy. Można go zatem uzupełniać lub modyfikować, o ile zmiany nie sprzeciwiają się w sposób wyraźny określonym zasadom. Nie można jednak zmieniać postanowień umowy, które w sposób wyraźny wynikają ze wzoru (por. P. Staszczyk [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2022, art. 19). Wyłącznie strony umowy są uprawnione do ewentualnych modyfikacji treści umowy określonej we wzorze. Zatem Rada nie może w treści Programu zamieszczać postanowień należących do zakresu regulowanego w umowie, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy. Tym samym Rada przyjmując regulację zawartą w § 14 Programu przekroczyła zakres swoich kompetencji. Jednocześnie z uwagi na fakt, że Rozdział 13 Programu nie zawiera innych jednostek redakcyjnych, poza kwestionowanym § 14, konieczne jest wyeliminowanie z treści Programu również części tytułowej tego rozdziału.*

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Nr XLVI/287/2022 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie rocznego programu współpracy gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok – w części określonej we wstępie niniejszego pisma, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego