



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.993.2022

Katowice, dnia 22 grudnia 2022 r.

Rada Miasta Częstochowy

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 930.LXIX.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy Miasta Częstochowy 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 2023 rok - w części określonej w:

- § 6 ust. 5 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1397 ze zm.), dalej jako: „ustawa” 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”.
- § 12 ust. 2 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2f ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 listopada 2022 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 930.LXIX.2022 w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy Miasta Częstochowy 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 2023 rok, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi *Roczny program współpracy miasta Częstochowy 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 rok 2023*, dalej jako: „Program”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 listopada 2022 r.

Organ nadzoru w toku badania legalności przedmiotowej uchwały uznał, że została ona w części podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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. 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.*

Tymczasem Rada postanowiła w § 6 ust. 5 Programu, że *Prezydent Miasta Częstochowy, we współpracy z realizatorami Programu, nie później niż 31 maja 2024 r. przedłoży Radzie Miasta Częstochowy oraz opublikuje w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji Programu na rok 2023.* W ocenie organu nadzoru, Rada stanowiąc powyższą regulację przekroczyła granice upoważnienia ustawowego do uchwalenia przedmiotowego Programu. Omawiany przepis Programu stanowi modyfikację art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.* Nieuzasadnione powtórzenie albo modyfikowanie w akcie wykonawczym postanowień ustawowych kwalifikowane jest w orzecznictwie sądowo-administracyjnym jako istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18).

Ponadto należy wskazać, że Rada stanowiąc § 12 ust. 2 Programu przekroczyła zakres swoich kompetencji poprzez nałożenie na członków komisji obowiązku wypełnienia oświadczenia o bezstronności w stosunku do oferentów biorących udział w otwartym konkursie ofert. Powyższa kwestia stanowi bowiem materię regulacji zawartej w art. 15 ust. 2f ustawy. Przepis ten stanowi, że do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. W konsekwencji wobec członków komisji konkursowej znajduje zastosowanie art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego, który kompleksowo reguluje przesłanki oraz tryb ich wyłączenia od udziału w pracach komisji. Tym samym Rada nie była uprawniona do uregulowania omawianej kwestii w treści Programu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 930.LXIX.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy Miasta Częstochowy 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 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