



Warszawa, 12 grudnia 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.326.2022.MW

Rada Miejska w Karczewie

ul. Warszawska 28

05-480 Karczew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

załącznika Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Karczewie Nr LXXIX/419/2022 z dnia 28 listopada 2022 r. *w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Karczew z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023, w części*, tj. w zakresie ustaleń zawartych w § 13 ust. 3.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 28 listopada 2022 r. Rada Miejska w Karczewie podjęła uchwałę Nr LXXIX/419/2022 *w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Karczew z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023*, zwaną dalej: „Uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała, m.in. art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.d.p.p.”.

Organ nadzoru dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały uznał, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Normę kompetencyjną do uchwalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 2 u.d.p.p. stanowi art. 5a ust. 1 u.d.p.p. Zgodnie z art. 5a ust. 1 u.d.p.p. rada gminy uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p., przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 u.d.p.p., roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. W sytuacji, gdy po konsultacjach, o których mowa w art. 5a ust. 1 u.d.p.p., właściwa rada działalności pożytku publicznego wyrazi opinię o projekcie rocznego programu współpracy, opinię taką organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego załącza do przedstawionego radzie gminy projektu rocznego programu współpracy (art. 5a ust. 2a u.d.p.p.).

W ramach upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 4 u.d.d.p. rada gminy uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.d.p., zawierający, 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 art. 5a ust. 4 u.d.p.p. prowadzi do stwierdzenia, że przepis ten wyznacza radzie gminy granice upoważnienia określonego w art. 5a ust. 1 u.d.p.p. Art. 5a ust. 4 u.d.d.p. wskazuje niezbędne minimum postanowień, jakie powinna zawierać uchwała ustanawiająca program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami

prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Należy mieć jednak na względzie, że w zakresie przedmiotowym przepis ten nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, które program winien obejmować. Jednakże uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie elementy wymienione w art. 5a ust. 4 u.d.d.p. Innymi słowy, organ stanowiący gminy, uchwalając roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia wynikającego z u.d.d.p. Wszystkie bowiem kwestie określone w art. 5a ust. 4 u.d.d.p. składają się na treść programu. Zarówno niewyczerpanie przewidzianego w u.d.d.p. zakresu przedmiotowego w uchwale, jak i przekroczenie delegacji określonej w u.d.d.p., ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem przedmiotowej uchwały.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.”, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecnictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały (tak, m.in.: wyrok Naczelny Sąd Administracyjny z 7 kwietnia 2022 r. sygn. akt III FSK 2713/21).

W § 13 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska ustaliła, że: *„Warunkiem zlecenia przez Gminę Karczew podmiotom Programu zadań publicznych oraz przekazania środków z budżetu na jego realizację jest zawarcie pisemnej umowy pod rygorem nieważności.”*

Wobec przywołanego wyżej ustalenia Rady, organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące umów o powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych reguluje art. 16 u.d.p.p. Na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.p.p. organizacje pozarządowe lub podmioty

wymienione w art. 3 ust. 3, które przyjmują 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, z kolei organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. Umowa, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.p.p. wymaga formy pisemnej. Zawarcie umowy w innej formie niż pisemna, spowoduje, że umowa będzie nieważna (art. 16 ust. 2 u.d.p.p.). Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.p.p., chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot (art. 16 ust. 4 u.d.p.p.).

Organ nadzoru wskazuje, że delegacja zawarta w art. 5a u.d.p.p. upoważnia Radę Miejską do wskazania w uchwale działań, czynności do wykonania w danym roku w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. Normy prawne zamieszczone w programie mogą mieć postać norm wyznaczających zadania, a więc norm zadaniowych, tj. przekładających na język prawa - działania programowe. Innymi słowy, upoważnienie dla rady gminy, zawarte w art. 5a u.d.p.p., nie uprawnia tego organu do regulowania w programie zarówno form, w jakiej zawarta ma zostać umowa, jak i sankcji związanych z nie zachowaniem właściwej jej formy. Regulowanie tego typu kwestii pozostaje w gestii ustawodawcy, nie zaś lokalnego prawodawcy. Skoro zatem art. 5a u.d.p.p. przewiduje wyłącznie upoważnienie do uchwalenia przez Radę Miejską aktu prawnego o charakterze programowym, zawierającego jedynie przepisy zadaniowe, to przedmiotowa uchwała nie może regulować kwestii formy, w jakiej ma zostać zawarta umowa oraz sankcji nie zachowania formy pisemnej takiej umowy. Zamieszczenie tego rodzaju postanowień w ramach uchwały programowej należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Zasada legalności ustanowiona w art. 7 Konstytucji RP oznacza, że każde działanie organu władzy publicznej musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt

IV SA/Wr 248/09). Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, Legalis nr 820291). W konsekwencji, postanowienia uchwały stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Rada Miejska w Karczewie ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może zatem domniemywać swojej kompetencji oraz dokonywać wykładni rozszerzającej. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Konkludując, wskazać należy, że każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, naruszając jednocześnie konstytucyjne warunki legalności aktu. Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, wskazać należy, że regulacji zawartej w § 13 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały nie można przypisać waloru legalności.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/