



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.146.2016

Kielce, dnia 05-12-2016

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. , poz. 446 ze zm.)

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały nr XXIX/139/2016 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 27 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Działoszyce z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2017-2020.

### Uzasadnienie

Na sesji dnia 27 października 2016 r. rada Miejska w Działoszycach podjęła uchwałę nr XXIX.139/2016 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Działoszyce z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2017- 2020. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 listopada 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawa, tj. art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2016.1817 t. j.).

Zgodnie z art. 5a ust. 5 ustawy 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.

Zwrot „w szczególności” oznacza, że ustawodawca wprowadził otwarty katalog elementów, które mogą zostać zawarte w planie wieloletnim, z drugiej jednak strony wszystkie one stanowią niezbędne minimum planu i obligatoryjnie muszą być w nim

zamieszczone. Przepis ten jest normą o charakterze *ius cogens*, co oznacza, że brak jakiegokolwiek elementu skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały. Uchybienie polegające na przyjęciu niewyczerpującego programu współpracy wieloletniej nie może być ocenione jako nieistotne naruszenie prawa.

Tymczasem regulacje analizowanej uchwały są niepełne, nie zawierają bowiem wszystkich elementów, o których mowa w pkt od 1 do 5 art. 5a ust. 5 ustawy.

W ocenie organu nie można uznać, że zapis rozdziału 9 pkt. 1 uchwały, odsyłający do niepodjętych jeszcze uchwał budżetowych, spełnia wymóg określenia wysokości środków planowanych na realizację programu. Wysokość tych środków powinna zostać określona w badanej uchwale, zgodnie z dyspozycją ustawową. Ma to o tyle doniosłe znaczenie, że jest także wskazówką do opracowywania uchwał budżetowych. Wypełnienie delegacji ustawowej wiąże się w tym przypadku z koniecznością wskazania prognozowanych kwot przeznaczonych na realizację programu. Rada Miejska w Działoszycach w uchwale ograniczyła się jedynie do odesłania do osobnego, nieuchwalonego jeszcze aktu, co uznać należy za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności całości uchwały.

Niezależnie od powyższego podnieść trzeba, że Rada Miejska w Działoszycach określiła wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe. Zgodnie z ustawą powinna określić natomiast wysokość środków przeznaczonych na realizację programu, który to jest programem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 (art. 5a ust. 2). Zapis uchwały ocenić należy zatem jako niedopuszczalne wykluczenie podmiotów z art. 3 ust. 3 ustawy z możliwości korzystania ze środków finansowych gminy.

Nadto wskazać należy na jeszcze inne uchybienia dostrzeżone w przedmiotowej uchwale.

W rozdziale 1 pkt 1b wprowadzono na potrzeby uchwały definicję pojęcia „organizacja”, pod którym rozumie się organizację pozarządową, stowarzyszenie, osobę prawną i jednostkę organizacyjną, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Pojęcie to jest wykorzystywane w uchwale do określenia m. in. celu głównego współpracy Gminy z organizacjami, zasad i form tej współpracy. Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy 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.

Organizacjami pozarządowymi są:

1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,

2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku

- osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

Art. 3 ust. 3 stanowi, że działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:

1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

3) spółdzielnie socjalne;

4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176, 1170 i 1171), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Porównanie definicji pojęcia „organizacja” z treścią art. 3 ust. 2 i 3 ustawy wyraźnie wskazuje, że Rada Miejska w Działoszycach w sposób nieuprawniony zmodyfikowała i w istocie zawężyła katalog podmiotów, których dotyczy wieloletni program współpracy, co jest niedopuszczalne.

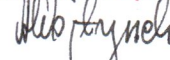
W rozdziale 5 uchwały określono formy współpracy między gminą a organizacjami, stanowiąc, że będzie ona prowadzona w szczególności poprzez zlecenie realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, w ramach organizowanych otwartych konkursów ofert, które może mieć formy zlecenia organizacji, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizacji zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym zgodnie z art. 19a ustawy. Nie sposób nie zauważyć sprzeczności i braku logicznego uporządkowania zapisu, dopuszczającego zlecenie realizacji zadania w ramach otwartych konkursów ofert w formie zlecenia z pominięciem otwartych konkursów ofert. Technika prawodawcza pozwala na przyjęcie zapisu treści uchwały w taki sposób, żeby oddzielić tryby ofertowe od tych przeprowadzanych z ich pominięciem.

Nie jest także zasadne określenie form współpracy przez posłużenie się zwrotem „w szczególności”. Postanowienia uchwał powinny być formułowane w sposób jednoznaczny. Żaden inny podmiot, poza organem uchwałodawczym nie ma kompetencji do określania form tej współpracy w uchwale. Posługiwanie się zaś zwrotem „w szczególności” może sugerować, że z pominięciem uchwały, inne podmioty jednostki samorządu terytorialnego będą te formy określać. Co prawda sam ustawodawca formy współpracy określił w art. 5 ust. 2 ustawy poprzez użycie sformułowania "w szczególności". Taki zwrot oznacza jednak, że wskazane w siedmiu punktach formy współpracy nie stanowią zamkniętej liczby przypadków i daje to podstawę do uwzględnienia przez gminy innych jeszcze form współpracy, przy uwzględnieniu specyfiki społeczności lokalnej. W żadnym jednak wypadku nie stanowi podstawy do budowania przez samą gminę katalogu nieostrego, otwartego i stwarzającego wrażenie cedowania kompetencji do określenia tych form na innych podmiot. Uchwała sama w sobie winna być wyczerpująca, co wyklucza regulowanie jakiejś materii w sposób otwarty.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnąć należało jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI



Agata Wojtyszek