



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 grudnia 2023 r.

Poz. 9162

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1139.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXI/558/2023 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 30 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta Żywca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024”, w części określonej w następujących przepisach załącznika do uchwały:

- § 11 ust. 1 w zakresie sformułowania: „w szczególności” – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako „ustawa”,

- § 11 ust. 3, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy w zw. z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 11 ust. 4, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy w zw. z art. 5a ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2023 r. Rada Miejska w Żywcu przyjęła uchwałę Nr LXXXI/558/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta Żywca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi PROGRAM WSPÓŁPRACY MIASTA ŻYWCA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ PODMIOTAMI WYMIENIONYMI W ART. 3 UST. 3 USTAWY Z DNIA 24 KWIETNIA 2003 ROKU O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOŁONTARIACIE NA ROK 2024, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano min.: art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy.

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

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy - *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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. 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.

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę miasta zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Analiza treści art. 5a ust. 4 pkt 1-pkt 11 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że część przyjętych postanowień podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Treść § 11 ust. 1 Programu w zakresie sformułowania: „w szczególności” nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, tj. w zakresie określenia w przedmiotowym programie sposobu oceny realizacji programu. Rada Miejska w ww. regulacji wskazała, co następuje:

1. Miernikami efektywności realizacji Programu w danym roku będą informacje dotyczące w szczególności: (...).

W ocenie organu nadzoru, użycie w ww. przepisie Programu sformułowania „w szczególności” powoduje, że katalog informacji stanowiących mierniki efektywności Programu ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że miernikami mogą być również inne, niewymienione w uchwale, dane. W konsekwencji ww. regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż Rada Miejska przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo wskazania informacji, które będą brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny efektywności Programu. Wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy jest obowiązany w sposób wyczerpujący i kompleksowy określić w treści Programu wszystkie kwestie wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy, a więc i te odnoszące się do sposobu oceny efektywności programu. Otwarcie katalogu mierników, jakie będą brane pod uwagę przy ocenie tej efektywności sprawa, że ww. przepis Programu nie czyni zadość wymogom stawianym przepisom powszechnie obowiązującym.

Za sprzeczną z prawem należy uznać regulację § 11 ust. 3 Programu. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na wydziały Urzędu Miejskiego (tu: Wydział Spraw Społecznych, Promocji i Współpracy Partnerskiej) konkretnych zadań i obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt (tu: Burmistrz Miasta), gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gmin (tu: Miasta) określa regulamin organizacyjny nadany przez Burmistrza Miasta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie

z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia przedmiotowego Programu i powierzenie jej wykonania Burmistrzowi Miasta otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego miasta do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Burmistrz Miasta określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby i wydziały urzędu odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Burmistrz Miasta Żywca jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji ww. Programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Następnie treść § 11 ust. 4 Programu o treści *Burmistrz Miasta, nie później niż do dnia 31 maja 2025 roku, przedłoży Radzie Miejskiej sprawozdanie z realizacji Programu i zamieści w Biuletynie Informacji Publicznej jest sprzeczna z art. 5a ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 5a ust. 3 ustawy.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu oceny realizacji Programu, lecz odnosi się jedynie do informacji, że Burmistrz w terminie do 31 maja 2023 r. przedkłada Radzie sprawozdanie z realizacji Programu. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek ten wynika z 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.*

W konsekwencji, regulację § 11 ust. 4 Programu należy ocenić, jako podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz naruszającą w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 9 w zw. z ust. 3 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXI/558/2023 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 30 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta Żywca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024” – we wskazanej części, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz