



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 grudnia 2023 r.

Poz. 10031

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1198.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 grudnia 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 342/LXII/2023 Rady Gminy Opatów z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Opatów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 3 i 7 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*, w zw. 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 16 listopada 2023 r. Rada Gminy Opatów podjęła uchwałę Nr 342/LXII/2023 w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Opatów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Roczny program współpracy Gminy Opatów z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego*, dalej jako: „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 listopada 2023 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. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy: 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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, opubl. LEX nr 1353330 *uchylenie 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.*

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 ustawowym. 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.*

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, organ nadzoru wskazuje, iż jednym z elementów obligatoryjnych Programu jest określenie sposobu jego realizacji (art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy). Rada Gminy Opatów w żadnym miejscu Programu nie uregulowała przedmiotowej kwestii. Nie sposób uznać, że Rada uregulowała jakiegokolwiek wytyczne i wskaźniki, które następnie będą się przekładać na sposób realizacji programu. Wobec czego Rada nie wypełniła w uchwalonym Programie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, powyżej wskazane uchybienie, polegające na niewypełnieniu przez Radę Gminy Opatów delegacji ustawowej, implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W dalszej kolejności wątpliwości organu nadzoru budzą regulacje zawarte w Programie, które dotyczą zakresu przedmiotowego Programu (art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy). Rada Gminy Opatów uregulowała w § 3 ust. 1 Programu, że: *Obszar współpracy Gminy Opatów z organizacjami pozarządowymi obejmuje sferę zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy.* W tym miejscu należy wskazać, że o ile odwołanie się do zadań określonych w art. 4 ust. 1 ustawy, przy normowaniu zakresu przedmiotowego programu – jest co do zasady dopuszczalne, to jednak nie każde zadanie wskazane w tym przepisie, jednocześnie jest zadaniem gminy, o którym mowa w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest przyjęcie programu rozumianego jako zbiór zasad regulujących – w sposób kompleksowy – praktykę współdziałania władz samorządowych z ww. podmiotami na dany rok. Wobec tego Rada powinna zawrzeć w treści Programu pełny i zamknięty opis zakresu przedmiotowego programu. W konsekwencji przyjęcia przedmiotowej regulacji, w brzmieniu określonym przez § 3 ust. 1 Programu, nie jest jasne kto i w jaki sposób miałby oceniać i rozstrzygać czy np. zaproponowany przez organizację pozarządową przedmiot współpracy, mieści się w zakresie przedmiotowym, który został ustalony na dany rok. Do określenia zakresu przedmiotowego programu współpracy wyłącznie właściwy jest organ stanowiący

jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego zakresu przedmiotowego programu o nowy obszar przedmiotowy współpracy, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać, w drodze stosownej nowelizacji uchwały. Brak jednoznacznego i wyczerpującego określenia zakresu przedmiotowego Programu rozmiąga się z celem normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy i nie może być uznane tylko za nieistotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 342/LXII/2023 Rady Gminy Opatów z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Opatów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok – w całości, 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, 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