



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2025 r.

Poz. 49

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.1019.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 56/VII.2024 Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy i Miasta Kozięgłowy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, w części określonej w punkcie VI załącznika do uchwały we wstępie do wyliczenia w zakresie wyrażenia „w 2024 r.” jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2024 r. Rada Gminy i Miasta Kozięgłowy podjęła uchwałę Nr 56/VII.2024 Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy i Miasta Kozięgłowy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, zwaną dalej *uchwałą*.

Załącznik do uchwały stanowi *PROGRAM WSPÓŁPRACY GMINY I MIASTA KOZIĘGŁOWY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ INNYMI UPRAWNIONYMI PODMIOTAMI PROWADZĄCYMI DZIAŁALNOŚĆ POŻYTKU PUBLICZNEGO NA ROK 2025*, zwany dalej *Programem*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej zwana *ustawą*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Przepis art. 5a ust. 1 i 4 ustawy stanowi, że:

1. 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.

4. 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.*

W Programie w punkcie VI. *Priorytetowe zadania publiczne* w podpunktach od 1 do 6 Rada wskazała (wyliczyła) zadania priorytetowe, których realizację uznała za najpilniejszą (priorytetową), przy czym we wstępie do wyliczenia Rada wskazała, że: *Rada na podstawie zdiagnozowanych potrzeb, kalendarza imprez i uroczystości, a także na podstawie dotychczasowego przebiegu współpracy z Organizacjami uznaje, że do zagadnień priorytetowych, których realizacja w 2024 r. jest najpilniejsza należą: (...).*

Natomiast biorąc po uwagę, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu (art. 5a ust. 1 zd. drugie ustawy) – niniejszy Program został uchwalony w dniu 28 listopada 2024 roku, a w § 1 uchwały Rada wskazała: *Uchwała się Program współpracy Gminy i Miasta Koziegłowy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025 w brzmieniu ustalonym w załączniku do niniejszej uchwały i kolejno w Programie w punkcie VII. Okres realizacji programu* Rada wskazała, że: *„Program współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego będzie realizowany w 2025 roku i obowiązuje od 1 stycznia 2025 roku do 31 grudnia 2025 roku.”* można wywnioskować, że wolą Rady było, aby uregulowania zawarte w Programie odnosiły się do roku 2025. Nadto, w punkcie I Programu wskazano, że *wyznacza obszary współpracy między Gminą, a organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025*, a w słowniczku zawartym w tym punkcie wskazano także, że *ilekroć w Programie jest mowa o Programie należy przez to rozumieć Roczny Program Współpracy Gminy i Miasta Koziegłowy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025.*

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, punkt VI Programu, w brzmieniu nadanym mu na mocy analizowanej uchwały powoduje, że Program jest wewnętrznie sprzeczny i doprowadza do powstania niepewności w jakim okresie: w roku 2024 czy w roku 2025 – jak wynika z treści uchwały i pozostałych postanowień Programu – mają być realizowane wskazane przez Radę w tym punkcie Programu priorytetowe zadania publiczne.

Powyższy przepis uchwały został zatem ustanowiony z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Wskazać należy, iż art. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Przedmiotowa uchwała wraz ze stanowiącym jej integralną część załącznikiem – Programem, jako akt prawa miejscowego, powinna być zatem zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis punktu VI. Programu w brzmieniu nadanym mu na mocy analizowanej uchwały, istotnie narusza prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie, organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej na wstępie części uchwały. Jak bowiem wykazano powyżej, dla ustalenia w jakim okresie mając być realizowane wymienione przez Radę w punkcie VI. Programu priorytetowe zadania publiczne – nie jest konieczne wskazywanie na ten okres wprost (literalnie) w tym punkcie Programu.

Omawiane uchybienie 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Poza powyższym, organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę również na treść punktu XI. *Sposób tworzenia programu oraz przebieg konsultacji*, w którym wskazano, że opinie w przedmiocie konsultacji projektu Programu można było m.in. składać pocztą elektroniczną z dopiskiem: *Konsultacje w sprawie Programu współpracy Gminy i Miasta Koziegłowy z Organizacjami oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024*. Tymczasem z zarządzenia Nr 97/2024 Burmistrza Gminy i Miasta Koziegłowy z dnia 4 listopada 2024 roku oraz Protokołu z konsultacji z dnia 26 listopada 2024 roku (opublikowane na stronie BIP Urzędu Gminy i Miasta Koziegłowy) wynika, że konsultacje były przeprowadzane w sprawie projektu *Programu współpracy Gminy i Miasta Koziegłowy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025* i że opinie w przedmiocie konsultacji miały dotyczyć tego właśnie Programu (również dopisek do opinii miał dotyczyć programu na rok 2025). Zatem przywołany wyżej przepis Programu jest nieprawidłowy, jednak powyższe uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa z uwagi na fakt, że konsultacje wymagane na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy zostały *de facto* przeprowadzone wobec analizowanego Programu – czyli Programu na rok 2025. Niemniej niniejsze wskazanie ma na celu zapewnienie prawidłowości postępowania w przyszłych działaniach Rady.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 56/VII.2024 r. Rady Gminy i Miasta Koziegłowy z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy i Miasta Koziegłowy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

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