



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1003.2022

Katowice, dnia 29 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Pawłowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/420/2022 Rady Gminy Pawłowice z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pawłowice na rok 2023 z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, dalej jako „uchwała” – w części określonej w:

- § 12 ust. 5 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- § 13 ust. 1 – 2 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy,
- § 13 ust. 3 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 29 listopada 2022 r. Rada Gminy Pawłowice uchwaliła Program współpracy Gminy Pawłowice na rok 2023 z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stanowiący Załącznik do niniejszej uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części wskazanej wyżej jest 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.

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 któregokolwiek 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 *uchybiecie 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). 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 przekroczone 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.*

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

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 12 ust. 5 Załącznika do uchwały, zgodnie z którym *z tytułu prac w komisji konkursowej jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia.* Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada – na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy - nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie regulacji dotyczącej określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (wyrok WSA we Wrocławiu z 23.07.2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14).

Zdaniem organu nadzoru również regulacja zawarta w § 13 ust. 1-2 rozdziału 12 „Postanowienia końcowe” Załącznika do uchwały jest niezgodna z prawem. W przepisie tym Rada postanowiła, iż:

1. Program stanowi zbiór zasad regulujących współpracę Gminy z organizacjami pozarządowymi. Zasady te mogą być modyfikowane wraz ze zmieniającymi się przepisami prawa oraz sytuacją finansową Gminy.

2. Do programu mogą być wprowadzone nowe rozwiązania, szczególnie wynikające z wniosków i propozycji zgłaszanych przez organizację pozarządową, uznane za zasadne i konieczne do realizacji.

Powyższa regulacja Programu narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy. Formy współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości w kwestii możliwych form współpracy. Zasadne zatem jest, aby formy współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego przewidziane były w programie w formie katalogu zamkniętego. Regulacja przyjęta w rozdziale 12 Programu wymogu tego nie spełnia. Ustalenie katalogu otwartego form współpracy Gminy Pawłowice z organizacjami pozarządowymi umożliwia wprowadzenie innych, nieskonkretyzowanych przez Radę sposobów współdziałania. Przy czym z regulacji takiej nie wynika, jaki organ miałby oceniać, czy niewymieniona w programie forma współpracy, mieści się w otwartym katalogu określonym w programie, podczas gdy do określenia form współpracy właściwy jest wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, będzie mógł dokonać jedynie ten organ w drodze zmiany uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 125/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z kolei w § 13 ust. 3 rozdziału 12 „Postanowienia końcowe” Załącznika do uchwały Rada przewidziała, że: *W sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Kodeksu Cywilnego, ustawy o finansach publicznych.* Przepis ten przesądza o stosowaniu obowiązujących przepisów prawa. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje uchwały stanowią naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 Konstytucji. Zgodnie z art. 87 Konstytucji Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Gminy nie jest uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do przesądzania o przestrzeganiu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, ani też do wiązania organu stanowiącego obowiązkiem ustawowym.

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 XLII/420/2022 Rady Gminy Pawłowice z dnia 29 listopada 2022 r. w wyżej 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego