



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 marca 2023 r.

Poz. 1871

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.62.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 marca 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XLVII/325/2023 Rady Gminy w Czerminie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Czermin z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023 .

Uzasadnienie

Rady Gminy w Czerminie na sesji w dniu 27 lutego 2023 r. podjęła uchwałę Nr XLVII/325/2023 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Czermin z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 marca 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww uchwały stanowi art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2023 r., poz. 571) zwana dalej „ustawa”. Zgodnie z jego brzmieniem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art.3 ust. 3 ww ustawy. Podnieść należy, że podjęta uchwała w sprawie uchwalenia Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego. Zaznaczyć trzeba, że „program” konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 12 października 2016 r., II OSK 3245/14 i z dnia 30 marca 2016 r., II OSK 221/16). Analizowana uchwała niewątpliwie reguluje sposób współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszlých a jeszcze nieistniejących.

W myśl art. 5a ust. 4 ustawy program współpracy powinien zawierać 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 ustawy,
- 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 wspomnianego artykułu 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. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych, obligatoryjnych elementów skutkuje zatem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje wadliwością uchwały, w tym wypadku rangi aktu prawa miejscowego, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, a to z uwagi na brak delegacji ustawowej upoważniającej radę gminy do określenia pominiętych elementów w odrębnej uchwale.

Organ nadzoru zauważa, że przedmiotowa uchwała nie zawiera ustawowych obligatoryjnych elementów programu współpracy określonych w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, tj. uregulowań dotyczących priorytetowych zadań publicznych, które Gmina Czermin zamierza realizować w 2023 roku. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób dokładny i systemowy materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust.4 pkt 5 ustawy. Niezbędnym jest, aby te zadania na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Należy również pamiętać o różnicy pomiędzy „zakresem przedmiotowym” o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy a „ priorytetowymi zadaniami publicznymi”. Zakres przedmiotowy to określenie, które z zadań publicznych wymienionych w art. 4 ustawy będą w danej jednostce samorządu terytorialnego realizowane w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi. Z kolei wskazanie priorytetowych zadań publicznych polega na tym, że rada wskazuje, które z zadań publicznych mają być realizowane w ramach współpracy z organizacjami w pierwszej kolejności. Rozstrzygnięcie takie jest szczególnie istotne w sytuacji ograniczonych zasobów finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego i tym samym możliwości sfinansowania jedynie części zaplanowanych zadań (por. G.P. Kubalski, B. Skóbel, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2020). Zatem rada gminy w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 odrębnie powinna określić zarówno jego zakres przedmiotowy jak i priorytetowe zadania publiczne, które zamierza realizować w danym roku.

Jak wskazuje orzecznictwo (m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. III SA/Wr 110/13), rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie programu współpracy z organizacjami stanowiącej akt prawa miejscowego, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy. Jest ona zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być zostać dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie przez radę gminy delegacji ustawowej 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. To ostatnie pojęcie oznacza bowiem jedynie wtedy niemające znaczenia dla oceny prawidłowości uchwały, np. błędne powołanie podstawy prawnej, kiedy normatywna podstawa do jej

podjęcia istnieje, czy inne drobne wady, niedotyczące istoty regulowanego zagadnienia, np. nieodpowiednie oznaczenie uchwały oraz oczywiste pomyłki pisarskie i rachunkowe. Do tego rodzaju nieistotnych „usterek” nie sposób zaliczyć faktu pominięcia w uchwale programowej materii wskazanej wprost przez ustawodawcę jako koniecznej do ujęcia w programie. Zasada działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wymusza między innymi wypełnianie przez te organy własnej kompetencji do podejmowania uchwał w sposób kompletny, tzn. w pełnym zakresie i w ramach jednego aktu podejmowanego na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego. Zasadność takiego twierdzenia znajduje dodatkowe wsparcie w postanowieniu § 119 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej”, według którego „na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu”. Przytoczone uregulowanie na podstawie odesłania w § 141 „Zasad techniki prawodawczej” ma zastosowanie także do uchwał.

Rada Gminy w Czerminie nie określając w programie zagadnienia priorytetowych zadań publicznych pozbawiła w istocie program obligatoryjnych elementów wpływających na ważność całej uchwały.

W związku z tym, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, z tych powodów zaistniała konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**

Małgorzata Wąsacz