



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Wrocław, dnia 7 lutego 2011 r.

NK-N.0911.5.2011.AM5

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały **Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 30 grudnia 2010 r. Nr III/10/10 w sprawie uchwalenia "Rocznego programu współpracy Miasta Szczawnia-Zdroju z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2011 rok"**.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju na sesji w dniu 30 grudnia 2010 r. podjęła uchwałę Nr III/10/10 w sprawie uchwalenia "Rocznego programu współpracy Miasta Szczawnia-Zdroju z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2011 rok".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 stycznia 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536). Zgodnie bowiem z art. 5a ust. 1 tejże 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.”.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż z dniem 12 marca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146). Na skutek nowelizacji zmianie uległo brzmienie art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak również po art. 5 ustawy wprowadzono (dodano) art. 5a. Istotną, z formalnoprawnego punktu widzenia, konsekwencją nowelizacji przepisów ustawy, było wprowadzenie obowiązku uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Przypomnieć należy, iż przed nowelizacją norma kompetencyjna zawarta wówczas w art. 5 ust. 3 ustawy, nie określała terminu uchwalenia tego rodzaju aktu. Przepis ten stanowił jedynie, że: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3.”.

Porównanie treści opisanych norm kompetencyjnych wskazuje, że wprowadzenie formalnego wymogu uchwalenia rocznego programu współpracy w oznaczonym terminie było celowym zabiegiem legislacyjnym ustawodawcy. Ustawodawca w sposób wyraźny ustalił czasowe ramy działań organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie podjęcia regulacji określonej art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Istotnym jest bowiem, że określenie, w przepisie upoważniającym, terminu podjęcia określonego rodzaju aktu wiąże organ (podmiot) upoważniony do jego wydania. Termin ten ma charakter formalnoprawnego wymogu realizacji określonej normy kompetencyjnej i warunkuje prawidłowość podejmowanego aktu.

Tym samym, Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju uchwalając roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2011 rok zobowiązana zatem była do uwzględnienia stanu prawnego dotyczącego uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi obowiązującego od dnia 12 marca 2010 r. tj. z uwzględnieniem terminu określonego przepisem art. 5a ust. 1 ustawy.

Roczny program współpracy Miasta Szczawna-Zdroju z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie został uchwalony przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju uchwałą nr III/10/10 w dniu 30 grudnia 2010 r., a więc po upływie dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania tego programu tj. 2011 rok.

Warto w tym miejscu wskazać, że analogicznego rodzaju wymóg zawiera przepis art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.), zgodnie z którym: „*rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, zwany dalej „funduszem”, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym.*” Z kolei art. 6 tej ustawy wskazywał, że: „*w 2009 r. rada gminy podejmuje uchwałę, o której mowa w art. 1 ust. 1, do dnia 30 czerwca.*”.

W odniesieniu do charakteru prawnego terminów określonych w powołanych przepisach ustawy o funduszu sołeckim i przypadku ich naruszenia, w tych kwestiach wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., I SA/Kr 1526/09) stwierdzając, że: „*przepis powyższy w sposób jasny i precyzyjny wyznacza termin do podejmowania uchwał przez rady gmin. (...). Uchybienie terminowi do podjęcia uchwały stanowi w ocenie Sądu istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością, ponieważ uchwała stoi w wyraźnej sprzeczności z jego treścią, a ponadto przepis zastrzegający termin należy zaliczyć do grupy przepisów ściśle regulujących procedurę podejmowania uchwał. Uchybienie terminowi zastrzeżonemu w art. 6 nie może być również uznane za nieistotne naruszenie prawa, ponieważ pojęcie to oznacza jedynie wady nie mające znaczenia dla oceny prawidłowości uchwały (np. błędne powołanie podstawy prawnej w sytuacji, kiedy istnieje podstawa prawna do jej podjęcia), czy też drobne wady nie dotyczące istoty regulowanego zagadnienia (np. nieodpowiednie oznaczenie uchwały) oraz oczywiste omyłki pisarskie i rachunkowe.*”.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, termin określony przepisem art. 5a ust. 1 zdanie drugie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma tożsamy charakter i znaczenie dla prawidłowości programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Z tych też powodów, akceptując argumentację zaprezentowaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie należy ją w pełni odnieść do omawianego przypadku.

To powoduje, że podejmując uchwałę nr III/10/10 nie spełniono formalnego wymogu dotyczącego maksymalnego i ostatecznego terminu uchwalenia przez organ stanowiący

jednostki samorządu terytorialnego wskazanego rodzaju aktu, czym naruszono art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy bowiem pamiętać, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków uchwalenia programu współpracy, o którym mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mieści się bowiem obowiązek uchwalenia rocznego programu współpracy do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii (tak jak w omawianym przypadku), nie wykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości z przyczyn proceduralnych.

Dodatkowo za stwierdzeniem nieważności przedmiotowego aktu prawnego przemawia także naruszenie przez uchwałę Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Artykuł 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawiera zakres regulacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3:

„ 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 przeznaczanych 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. ”*

Użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”, należy rozumieć zdaniem organu nadzoru jako regulację nie mniej niż określoną przez ustawodawcę. Rada powinna, wypełniając zakres upoważnienia ustawowego, uregulować w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 co najmniej elementy wymienione art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Każdy użyty w tekście prawnym zwrot, w tym zwrot „ w szczególności” stanowi istotny element przepisu i jego uwzględnienie jest konieczne dla prawidłowego ustalenia treści i stosowania prawa.

Tak więc ustawodawca, wprowadzając to sformułowanie dążył do tego, by w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawarte zostały co najmniej wszystkie elementy wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Tymczasem w uchwale Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju nie uregulowano spraw wskazanych w art. 5a ust. 4 pkt 2, 4, 5, 9, 10 i 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyli: zasady współpracy, formy współpracy, priorytetowych zadań publicznych, sposób oceny realizacji programu, informacji o sposobie tworzenia programu

oraz o przebiegu konsultacji, jak również nie uregulowano trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Ponadto brak regulacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania programu współpracy, Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ wykonawczy ogłaszając konkurs powołuje komisję konkursową, zaś program współpracy powinien przewidywać zasady działania tej komisji. Wobec nieokreślenia takich zasad komisji konkursowej mocą programu pożytku publicznego, komisja ta nie będzie mogła skutecznie działać.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (do 2003.12.31) z dnia 14 we Wrocławiu: „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności 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.*” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Zgodnie z powyższym, zdaniem organu nadzoru do zadań Rady należy określenie w przedmiotowym programie zasady i formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2, priorytetowe zadania publiczne, sposób oceny realizacji programu, informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, jak również tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

A.M. Skorupa

Aleksander Marek Skorupa