



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1255.2023

Katowice, dnia 4 stycznia 2024 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/526/2023 Rady Gminy Porąbka z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Porąbka z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i art. 15 ust. 2a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako: *ustawa*, oraz z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Gminy Porąbka podjęła uchwałę Nr LII/526/2023 w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Porąbka z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok. Program współpracy Gminy Porąbka z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024 stanowi załącznik do ww. uchwały, dalej jako: *załącznik*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości 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.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są m.in. osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

Natomiast w treści § 3 uchwały wskazano, co następuje: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty poprzez ogłoszenie jej treści na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Porąbka – Porąbka, ul. Krakowska 3 oraz Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Porąbka.* W ocenie organu nadzoru, Rada błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego (tzw. uchwała zwykła), a nie do aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Uchwała w przedmiocie ww. Programu stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu we wskazanym powyżej publikatorze. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy zamieszczone w przedmiotowej uchwale zawierają normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, które będą kierowane np. do organizacji, spełniających kryteria określone w ustawie. Taka norma nie stanowi 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. Zatem regulacje przedmiotowej uchwały nie są

adresowane wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie a do podmiotów zewnętrznych, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa powszechnie obowiązujących. Jest to akt prawa miejscowego, a nie akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowe regulacje uchwały podlegają zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Warunkiem wejścia w życie każdego aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w urzędowym publikatorze.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru - dot. powszechnie obowiązującego charakteru uchwały w sprawie programu współpracy - znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4215/21, WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 841/21, WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 207/21, z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 271/20, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 78/18, WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20, WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 579/21, z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 609/21, WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 141/23).

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła również prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy.

Przepisem § 13 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, *W 2024 roku na realizację zadań publicznych objętych niniejszym Programem przewiduje się łącznie kwotę w wysokości 456.000,00 zł. (słownie: czterysta pięćdziesiąt sześć tysięcy złotych) z podziałem:*

- 1) *ochrona i promocja zdrowia - 22.000,00 zł.;*
- 2) *działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym - 12.000,00 zł.;*
- 3) *kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego – 20.000,00 zł.;*
- 4) *turystyka i krajoznawstwo – 10.000,00 zł.;*
- 5) *wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej – 362.000,00 zł.;*
- 6) *działalność na rzecz osób niepełnosprawnych – 20.000,00 zł.;*
- 7) *ochrona środowiska i edukacja ekologiczna - 10.000,00 zł.;*

Należy stwierdzić, że wskazanie konkretnych kwot planowanych do realizacji zadań stanowi przekroczenie kompetencji Rady Gminy wynikających z treści art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym Rada powinna w programie określić wyłącznie wysokość środków planowanych na realizację całego programu, a nie dokonywać ich podziału na poszczególne zadania. Kompetencja w zakresie podziału środków, zaplanowanych w programie przez Radę, a następnie skonkretyzowanych w uchwale budżetowej, stanowi wyłączną domenę organu wykonawczego gminy. Tym samym należy stwierdzić, że rozdzielenie w programie kwot na zadania programowe nie tylko nie znajduje upoważnienia w przepisie delegującym, ale również wkracza w kompetencje organu wykonawczego.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 LII/526/2023 Rady Gminy Porąbka z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Porąbka z organizacjami pozarządowymi oraz innymi 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego