



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Związek Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach	
W P Ł Y N Ę Ł O	
11 GRU. 2012 1656/12	
ilość załączników	—
Podpis	

Wrocław, dnia 6 grudnia 2012 r.

NK-N.4131.1043.2012.JB6

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały** Nr XIV/51/12 Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2013.

Uzasadnienie

Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego na sesji w dniu 7 listopada 2012 r. podjęło uchwałę w sprawie uchwalenia Programu współpracy Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2013.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 listopada 2012 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: „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”. Powyższe, na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ma również zastosowanie do Związków Międzygminnych.

Zgromadzenie stosownie do normy kompetencyjnej wyrażonej w treści art. 5a ust. 1 ustawy Program ten uchwało.

Jednakże należy mieć na uwadze fakt, iż 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 stanowiąc, że:

„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 ocenie organu nadzoru użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym i organowi stanowiącemu związkowi międzygminnego, minimalny zakres treści programu. Zgromadzenie powinno, wypełniając zakres upoważnienia ustawowego, uregulować w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 co najmniej elementy wymienione w 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. Ustawodawca wskazał zatem elementy obligatoryjne Programu. Zgromadzenie Związku Gmin przy podejmowaniu uchwały dotyczącej współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego powinno przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę, niepełna jego realizacja ma bowiem istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu, a w konsekwencji skutkować może nieważnością całej uchwały.

Analiza treści uchwalonego Programu pozwala stwierdzić, że w przedmiotowej uchwale brak regulacji dotyczących: wysokości środków planowanych na realizację programu (art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz sposobu oceny realizacji programu (art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Powyższego nie zmienia fakt, iż Zgromadzenie mocą § 8 uchwały postanowiło, że wysokość środków przewidzianych na realizację zadań wymienionych w Programie zostanie określona w uchwale budżetowej Związku Gmin Zagłębia Miedziowego na 2013 rok. Kwota ta powinna bowiem zostać określona w niniejszej uchwale.

Gdy zaś chodzi o sposób oceny realizacji programu to Zgromadzenie postanowiło, że ocena Programu dokona będzie w 2014 r. przez Komisję Rewizyjną Związku na podstawie sprawozdania Zarządu Związku z realizacji Programu, przedstawionego Zgromadzeniu przy sprawozdaniu z wykonania budżetu Związku za 2013 rok. Sprawozdanie z realizacji Programu winno zawierać: rodzaj zadań publicznych zleczanych i realizowanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi, ilości osób (beneficjentów), którzy skorzystali z w/w zadań oraz ogólną kwotę środków finansowych wydanych na zlecone przez Związek zadania w ramach realizacji Programu w 2013 rok. W ocenie organu nadzoru wymóg określenia w przedmiotowej uchwale sposobu oceny realizacji programu oznacza, że Zgromadzenie powinno w uchwale określić kryteria według których realizacja Programu Współpracy będzie oceniana. Wskazanie w Programie elementów sprawozdania takich jak: rodzaj zadań publicznych zleczanych i realizowanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi, ilość osób które skorzystały z w/w/ zadań oraz ogólnej kwoty środków finansowych wydanych na zlecone przez Związek zadania, nie spełnia wymogu określenia sposobu oceny realizacji programu. Są to bowiem elementy sprawozdania (przygotowanego przez zarząd Związku) z realizacji programu, a nie elementy brane pod uwagę przez Komisję Rewizyjną przy ocenie realizacji Programu realizowanego przez Zarząd Związku.

W opinii organu nadzoru wszystkie elementy Programu wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy winny zostać określone w przedmiotowej uchwale bowiem stanowią jego obligatoryjne elementy.

Ponadto zapisy zawarte w przedmiotowym programie nie mogą przybrać dowolnego charakteru, a muszą czynić zadość wymogom treściowym określonym precyzyjnie w art. 5a ust. 4 omawianej ustawy

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że brak uregulowania obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego, stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z treścią 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 kwietnia 2000 r. „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 kompetencje 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).

Należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zatem podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie 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 kwietnia 2000 r. „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 kompetencje 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).

W ocenie organu nadzoru z powyższego wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 8 i pkt 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz art. 7 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 w zw. z art. 99 ust. 1 a ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu związku gminnego wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Ewa Mańkowska
Ewa Mańkowska
WICEWOJEWODA