

URZĄD MIEJSKI  
w Trzebnicy

Wpł.  
dnia 25 01. 2013 (1)

L.dz. .... zał. ....  
Skierowano *sekretarz*  
*BR*



07M

*Proszę o skierowanie* *BR*  
  
WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 23 stycznia 2013 r.

NK-N.4131.140.17.2013.SP1

### 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 Trzebnicy Nr **XXX/322/12** z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Trzebnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2013.

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Trzebnicy na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę Nr **XXX/322/12** w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Trzebnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2013, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Miasta Trzebnica z dnia 3 stycznia 2013 r. nr BR.0711.1.2013-1 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 stycznia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 oraz art. 5a ust. 1 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 z późn. zm.) w związku z § 119 ust. 1 i § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 i 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano także art. 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym 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 ustawy.

Zgodnie z § 1 uchwały Rada przyjęła „Program Współpracy Gminy Trzebnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2013”.

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 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”.*

Powołany przepis ustawy określa zatem obligatoryjne elementy treściowe i determinuje treść uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. O zrealizowaniu normy kompetencyjnej określonej w wymienionych przepisach możemy mówić tylko w przypadku, gdy akt organu stanowiącego gminy reguluje wszystkie zagadnienia wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” należy rozumieć zdaniem organu nadzoru jako wymóg wprowadzenia regulacji w nie mniejszym zakresie niż określonym przez ustawodawcę. Rada, wypełniając zakres upoważnienia ustawowego, powinna 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.

Ustawodawca bowiem, 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 przynajmniej wszystkie elementy wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Tymczasem w uchwale Rady Miejskiej w Trzebnicy nie ma w ogóle regulacji, o której mowa w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co oznacza, że Rada nie określiła wysokości środków planowanych na realizację programu.

Wymaga zauważenia, że z uwagi na fakt, że uchwała w sprawie współpracy z organizacjami pozarządowymi jest programem, w ocenie organu nadzoru wskazana wysokość kwoty, jaką gmina ma zamiar przeznaczyć na jego realizację, nie ma charakteru ostatecznego. Chodzi tutaj o przybliżone wskazanie planowanych środków, które dana jednostka w określonym okresie jest w stanie przekazać na realizację celów publicznych przez podmioty zewnętrzne. Oznacza to, że może dojść do sytuacji, gdy kwota udzielonej pomocy będzie odpowiednio większa bądź mniejsza niż pierwotnie zakładana. Niemniej jednak brak wskazania w § 5 ust. 3 oraz § 12 uchwały konkretnej kwoty planowanych środków, a jedynie odesłanie



do uchwały budżetowej nie można uznać za prawidłowe wypełnienie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy. Wskazać tutaj wypada na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 612/12), który stwierdził nieważność w całości innej uchwały o charakterze programowym, uchwały rady gminy w przedmiocie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, która podobnie jak przedmiotowa uchwała powinna była wskazywać wysokość środków przewidzianych na realizację programu. Sąd uznał, że brak powyższego elementu programu stanowi istotne naruszenie prawa polegający na niewłaściwym wypełnieniu normy kompetencyjnej.

Rada obowiązana jest do określenia w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi wysokości środków planowanych na realizację programu. Nieuwzględnienie tego elementu w uchwale programowej należy uznać za niedopełnienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kompetencji określonej w art. 5 ust. 4 ustawy.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 119 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z kolei § 141 Zasad stanowi, że „Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej”. Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, Rada Miejska w Trzebnicy była obowiązana do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. 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 z dnia 14 kwietnia 2000 r. we Wrocławiu: „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 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).

Pominięcie w treści uchwały elementu określonego w art. 5a ust. 4 ustawy, który stanowi obligatoryjną część programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, zdaniem organu nadzoru należy uznać za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. W tym miejscu należy przytoczyć treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt. II SA/Op 151/11), która w pełni odpowiada stanowisku organu nadzoru: „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 ułomnością uchwały, 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”.



W świetle powyższego należy stwierdzić, że jeżeli organ stanowiący nie realizuje obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to zdaniem organu nadzoru mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto w § 8 ust. 4 uchwały Rada przyjęła, że: „Cele zawarte w programie współpracy są realizowane poprzez: użyczenie bądź wynajmowanie na preferencyjnych warunkach lokali dla podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego na realizację celów statutowych”.

Analiza normy prawnej zawartej w § 8 ust. 4 uchwały wykazuje, że ustanowiony przez Radę przepis nie ma charakteru normy programowej, gdyż wprowadza „przywileje” dla organizacji pożytku publicznego w zakresie oddawania w użytkowanie lub najem nieruchomości gminnych. Tego rodzaju norma prawna w nauce prawa jest określana mianem norm prawa miejscowego, które charakteryzują się tym, że obowiązują na obszarze działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zawierają normy o charakterze abstrakcyjnym (czyli takie, które zawierają regulacje powtarzalnych zachowań wymaganych od adresata normy w każdym przypadku, gdy ziszcza się określone w normie prawnej okoliczności) i generalnym (czyli normy adresowane do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów), a ich wejście w życie wiąże się z publikacją w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tym samym ustanawiając kwestionowany przepis będący normą prawa miejscowego, Rada Miejska w Trzebnicy wykroczyła poza kompetencję wynikającą z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na podstawie której została upoważniona wyłącznie do stanowienia norm o charakterze programowym.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że kwestionowane postanowienie programu stanowi przepis z zakresu gospodarowania nieruchomościami. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy „9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy”. Przywołany przepis ustanawia ogólną normę kompetencyjną stanowiącą podstawę do podejmowania przez rady gminy działalności uchwałodawczej w zakresie ustalania zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi w postaci aktu prawa miejscowego. Jednocześnie w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca przyznaje ogólną kompetencję wójta do gospodarowania mieniem komunalnym, który jednak w wykonywaniu swoich uprawnień musi działać w oparciu o przepisy prawa.

Szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego określa natomiast ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Przepisy ustawy również wprowadzają podział kompetencji pomiędzy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który gospodaruje zasobem gminy, a radę gminy, która jest upoważniona do wyrażania zgody na dokonanie określonych w ustawie czynności.



Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami wójt (burmistrz) gminy wydzierżawia, wynajmuje i użycza nieruchomości wchodzące w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody rady gminy; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W przypadku kiedy najem, dzierżawa lub użyczenie zawierane jest na podstawie umowy na czas oznaczony krótszy niż 3 lata to dokonanie tych czynności stanowi samodzielną kompetencję wójta (burmistrza). To samo dotyczy sytuacji kiedy umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, a na terenie gminy obowiązuje uchwała dotycząca zasad gospodarowania nieruchomościami gminy. W przeciwnym wypadku do dokonania wskazanych czynności wymagana jest obligatoryjnie zgoda rady gminy. Należy zaznaczyć, że swoboda działań wójta (burmistrza) dotyczy wyłącznie decyzji dokonania bądź nie dokonania czynności, bowiem tryb dokonania czynności jest zdeterminowany przepisami prawa – ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, że ustanowienie przepisu prawa miejscowego i zamieszczenie go w uchwale programowej, która jest dla organu wykonawczego wiążąca, a jednocześnie nie dokonanie publikacji tego przepisu w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawia, że przepis ten nie wejdzie w życie. Zobligowanie organu wykonawczego do stosowania przepisu, który nie został prawidłowo wprowadzony do systemu prawnego stanowi, zdaniem organu nadzoru, istotne naruszenie prawa.

Zwrócić należy uwagę, że w zakresie oddania nieruchomości gminnej w najem, dzierżawę lub użyczenie organizacjom pożytku publicznego ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 37 ust. 4a ustala zasadę, na podstawie której „Umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego.”. Z przywołanego przepisu wynika zatem, że ustawodawca przewidział pewne preferencje dla organizacji pożytku publicznego polegające na objęciu trybem bezprzetargowym nieruchomości gminnych oddawanych im w najem, dzierżawę i użytkowanie, jednocześnie nie przewidział żadnej kompetencji dla rady gminy na podstawie której mogłaby ingerować w przedmiotowej kwestii.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Aleksander Marek Skorupa