



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 3 grudnia 2019 r.

Poz. 6659



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.505.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 2 grudnia 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIV/83/2019 Rady Gminy Fajslawice z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Fajslawice z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok”.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV/83/2019 Rady Gminy Fajslawice z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Fajslawice z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XIV/83/2019 Rady Gminy Fajslawice została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 listopada 2019 r.

Rada Gminy Fajslawice działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, z późn. zm.) przyjęła „Program współpracy Gminy Fajslawice z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok”, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ww. 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 ustawy, 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.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ww. ustawy, roczny program współpracy 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.

Uchwała w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie są konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), a nadto wydana została przez ustawowo wskazany organ administracji (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1824/11; wyroki WSA w Olsztynie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 131/13, z dnia 20 marca 2018r. sygn. akt II SA/OI 78/18 oraz z dnia 12 marca 2019r. sygn. akt II SA/OI 120/19).

Tymczasem w § 3 uchwały Rada Gminy w Fajslawicach postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*”.

Taki termin wejścia w życie uchwały istotnie narusza art. 2 w zw. 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).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

W art. 4 ust. 1 ww. ustawa stanowi zaś, że 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.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2).

Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy w Fajslawicach, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 131/18).

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego rodzaju.

W rozdziale 6 programu Rada Gminy Fajslawice określiła tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Zgodnie z § 7 ust. 5 programu posiedzenia komisji konkursowej są protokołowane a protokół powinien zawierać nazwy oferentów, złożyli oferty z wyszczególnieniem ofert poprawnych *i tych które nie były rozpatrywane z podaniem przyczyn ich nierozpatrzenia*.

Według § 7 ust. 6 programu *oferty niespełniające wymogów formalnych nie będą rozpatrywane*.

Zdaniem organu nadzoru powyższe zapisy zostały podjęte z naruszeniem art. 15 ust. 1 oraz ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W art. 15 ust. 1 ustawa stanowi, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w pkt 1-6 tego przepisu.

Zatem to organ administracji publicznej a nie komisja konkursowa, został wyposażony w kompetencję do rozpatrywania ofert w oparciu o kryteria określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Do zadań komisji konkursowej, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy należy wyłącznie opiniowanie, nie zaś rozpatrywanie, złożonych ofert.

Należy podkreślić, iż zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie delegacja dla rady gminy ograniczona jest do określenia w programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Tym samym postanowienia dotyczące rozpatrywania ofert nie mieszczą się w granicach upoważnienia do określenia zasad działania komisji konkursowych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Ponadto w § 7 ust.10 programu Rada Gminy Fajslawice wskazała, że „*rozstrzygnięcie komisji następuje niezwłocznie*”.

Z przywołanych wyżej przepisów ustawy wynika jednoznacznie, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, a zatem do Wójta Gminy Fajslawice.

Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje upoważnienia do udzielania komisji konkursowej kompetencji do rozpatrywania ofert ani też do określania przesłanek czy kryteriów, w oparciu o które komisja konkursowa będzie rozpatrywać oferty (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

W § 12 ust. 3 programu przyjęto, że „*miernikiem efektywności realizacji programu jest poddanie jego treści ewaluacji, w szczególności w zakresie: (...)*”.

Stosownie do dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podejmowany przez radę gminy roczny program współpracy winien określać precyzyjnie kryteria, które będą brane pod uwagę w trakcie oceny realizacji programu. Wymóg przewidziany w art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, nakłada na radę obowiązek ustalenia w sposób wyczerpujący sposobu

oceny realizacji programu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. III SA/Wr 124/13).

Niezgodne z prawem jest zatem określanie mierników oceny realizacji programu przy użyciu sformułowania „w szczególności”. Oznacza to bowiem, że dopuszcza się mierniki oceny realizacji programu niewymienione w uchwale, co narusza art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. III SA/Wr 180/14).

W rozdziale 12 programu, zatytułowanym „Sposób tworzenia programu oraz przebieg konsultacji” wskazano, że *projekt programu współpracy na 2020 rok powstał na bazie programu współpracy na rok 2019 i przy uwzględnieniu środków finansowych budżetu Gminy Fajslawice na rok 2020* (§ 13).

Uchwalony program nie zawiera zatem informacji o przebiegu konsultacji, wbrew wyraźnej dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Należy podkreślić, iż konsultacje projektu programu powinny przebiegać zgodnie z uchwałą podejmowaną na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. uchwałą Nr L/200/2010 Rady Gminy Fajslawice z dnia 6 października 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (Dz. Urz. Woj. Lubel. Nr 10 z dnia 31 stycznia 2011 r. poz. 245).

W uchwalanym programie powinny znaleźć się informacje o okolicznościach faktycznych dotyczących przebiegu konsultacji jakie przeprowadzono w odniesieniu do projektu danej uchwały. Rada powinna zatem podać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się m. in. do terminu i form przeprowadzenia konsultacji, podmiotów, które w tych konsultacjach brały udział, a także ewentualnych propozycji zgłaszanych w czasie konsultacji i sposobu ich rozpatrzenia. Takich informacji w przedmiotowej uchwale nie zawarto.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/83/2019 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Fajslawice
- 2) Wójt Gminy Fajslawice