



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 listopada 2023 r.

Poz. 8671

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1106.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 listopada 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/518/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 24 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pawłowice na rok 2024 z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2023 r. Rada Gminy Pawłowice przyjęła uchwałę Nr LI/518/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pawłowice na rok 2024 z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”. Załącznik do uchwały stanowi *Program współpracy Gminy Pawłowice na rok 2024 z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 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. 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.

Analiza treści art. 5a ust. 4 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty – w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Pawłowice nie wypełniła zakresu spraw przekazanych jej do uregulowania, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Rada nie zawarła bowiem w Programie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji, zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Rada w rozdziale 10, tj. *Informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji*, przyjęła:

§ 11. 1. Roczny program współpracy został opracowany w oparciu o program współpracy na 2023 rok z uwzględnieniem doświadczeń wynikających z jego realizacji.

2. Prace nad przygotowaniem i konsultowaniem programu przebiegały następująco:

1) od 04 października 2023 do 06 października 2023 roku – przedstawiono projekt Programu Kierownikom poszczególnych Referatów Urzędu Gminy oraz Kierownikom Jednostek Organizacyjnych Gminy, celem wniesienia uwag do Programu,

2) od 15 października 2023 roku do 19 października 2023 roku. – przeprowadzono konsultacje społeczne na stronie internetowej Gminy Pawłowice,

3) 17 października 2023 roku skierowano projekt Programu pod obrady Rady Gminy Pawłowice

4) 24 października 2023 roku uchwalono program przez Radę Gminy Pawłowice.

Zdaniem organu nadzoru, Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o sposobie tworzenia programu i o przebiegu konsultacji. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do terminu przeprowadzenia przedmiotowych konsultacji, podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłaszania sugestii, opinii czy uwag do projektu programu współpracy, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp.

W niniejszym Programie, określając przebieg konsultacji, Rada nie zawarła informacji dot. zgłoszonych uwag, tj. ile i jakie uwagi wpłynęły, które podmioty zgłosiły uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. W § 11 Programu zawarto wskazano wyłącznie na termin i sposób przeprowadzenia konsultacji, bez omówienia ich wyników. Z zapisów uchwały nie wiadomo, czy w toku konsultacji zgłoszono jakieś uwagi oraz w jaki sposób ewentualnie zgłoszone uwagi wpłynęły na treść Programu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. III SA/Gl 505/21, publ. CBOSA: *Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły,*

jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. A zatem, regulacje zawarte w rozdziale 10 Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, nieuregulowanie w przedmiotowym Programie obligatoryjnego elementu dotyczącego informacji o przebiegu konsultacji stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Pismem z dnia 21 listopada 2023 r. nr OR.KW.0212.2023 Gmina Pawłowice wniosła zastrzeżenia, co do postępowania nadzorczego, wskazując, że w toku konsultacji *nie zgłoszono żadnych uwag do projektu uchwały. W związku z powyższym nie wprowadzono zmian w projekcie oraz nie uwzględniono zapisów dotyczących zgłoszonych uwag oraz ich uwzględniania w przedmiotowej uchwale. Informacje w tym zakresie zostały umieszczone w protokole z konsultacji społecznych. Protokół został zamieszczony w dniu 23 października 2023 roku na stronie internetowej Urzędu Gminy. Wszelkie informacje dotyczące konsultacji społecznych są umieszczane na stronie internetowej [www.pawlowice.pl/Mieszkaniec/ Społeczeństwo Obywatelskie](http://www.pawlowice.pl/Mieszkaniec/SpolnoczenstwoObywatelskie). Zasygnalizowano również, że w Programie podjętym w 2022 roku organ nadzoru nie zakwestionował takich samych zapisów dotyczących przebiegu konsultacji. Powyższe nie wpływa na wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Postępowanie nadzorcze toczy się w konkretnej sprawie, tj. w sprawie uchwały Nr LI/518/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 24 października 2023 r. i w jego ramach organ nadzoru dokonuje oceny wyłącznie tej uchwały, a nie analogicznej uchwały z roku 2022. Ponadto wyjaśnić należy, że zamieszczenie informacji o wyniku konsultacji w protokole na stronie internetowej gminy nie zwalnia z obowiązku zamieszczenia tych informacji w treści przedmiotowego Programu zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. W tym przepisie ustawodawca bowiem wprost zdecydował, że informacja o przebiegu konsultacji jest elementem obligatoryjnym treści Programu. Skoro przebieg omawianych konsultacji jest obligatoryjnym elementem Programu, powinien wynikać z przedmiotowego Programu, a nie z informacji zawartych w innych dokumentach, w tym zamieszczonych na stronie Gminy.*

Powyżej opisane uchybienie 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; publ. 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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LI/518/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 24 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pawłowice na rok 2024 z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” – 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz