



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 marca 2024 r.

Poz. 1835

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.122.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 2024 r.

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/546/24 Rady Gminy Ornontowice z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Ornontowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Ornontowice podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Ornontowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024. *Roczno Program Współpracy Gminy Ornontowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024*, dalej jako „Program” stanowi załącznik do uchwały.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 stycznia 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany m.in. art. 5a ustawy.

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

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

4. 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.*

Zgodnie z § 12 Programu, zatytułowanym *Sposób tworzenia programu oraz przebieg konsultacji*:

1. *Projekt Programu współpracy na 2024 r. powstał na bazie programu współpracy na 2023 r.*

2. *W terminie od dnia (-) 2024 r. do dnia (-) 2024 r. projekt Programu poddany został konsultacjom 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 mocy Zarządzenia Nr (-) Wójta Gminy Ornontowice z dnia (-) 2024 r. w sprawie ogłoszenia konsultacji projektu uchwały Rady Gminy Ornontowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024.*

3. *Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, opublikowano na stronie internetowej Gminy: www.ornontowice.pl, Biuletynie Informacji Publicznej Gminy oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy.*

4. *W trakcie konsultacji (-) zostały wniesione uwagi ani propozycje co do projektu Programu.*

5. *Po przeprowadzonych konsultacjach sporządzono Informację o wyniku konsultacji projektu Programu. Informacja o wyniku konsultacji została opublikowana na stronie internetowej Gminy: www.ornontowice.pl, Biuletynie Informacji Publicznej Gminy oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy.*

Powyżej przytoczona regulacja § 12 ust. 1, 2 oraz 4 jest sprzeczna z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy, ma bowiem w istocie charakter blankietowy. Program nie wskazuje terminu przeprowadzenia konsultacji, numeru oraz daty wydania zarządzenia Wójta w sprawie ogłoszenia konsultacji, a także nie wyjaśnia, czy wpłynęły jakiegokolwiek opinie bądź uwagi od zainteresowanych podmiotów. W zakresie informacji o przebiegu konsultacji – w treści Programu powinny zostać ujęte 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. Skoro ustawodawca wymaga informacji o sposobie tworzenia Programu, to wymaga dokładnego opisu czynności związanych ze sporządzeniem Programu. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu ww. czynności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały.

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/GI 505/21, 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 § 12 ust. 1, 2 oraz 4 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 w zw. z art. 7 Konstytucji RP uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 10 ust. 1 Programu wskazano, że *Wójt Gminy Ornontowice przedstawi Radzie Gminy sprawozdanie z realizacji niniejszego Programu nie później niż do 31 maja 2025 roku.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu oceny realizacji programu oraz została podjęta z naruszeniem art. 5a ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Organ nadzoru wskazuje, iż powtórzenie (czy modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Zgodnie z § 11 ust. 2 zd. 1 Programu *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów*.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIV/546/24 Rady Gminy Ornantowice z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Ornantowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 – 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