



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2024 r.

Poz. 238

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1314.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 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 LV/469/2023 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Gminy Czernichów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok”, 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 29 listopada 2023 r. Rada Gminy Czernichów przyjęła uchwałę Nr LV/469/2023 ww. sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Gminy Czernichów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok”. Załącznik do uchwały stanowi *Roczny program współpracy Gminy Czernichów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok*, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i 4 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 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. Program został opracowany przez pracowników Urzędu Gminy Czernichów, którzy zgodnie z zakresem obowiązków zajmują się między innymi obsługą współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

2. Projekt został przygotowany w oparciu o doświadczeniach lat poprzednich.

3. Projekt niniejszego programu był przedmiotem konsultacji przeprowadzonych z podmiotami działalności pożytku publicznego, zgodnie z uchwałą Nr XLIX/396/2010 Rady Gminy Czernichów z dnia 8 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 organizacji, w ramach spotkań konsultacyjnych oraz formularza wypełnianego i składanego drogą elektroniczną (poprzez e-maila).

4. W ramach konsultacji projekt Programu został udostępniony wszystkim podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego wraz z zaproszeniem do konsultowania na stronie oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Czernichów.

5. Ogłoszenia o konsultacjach zawierało cel konsultacji, przedmiot konsultacji oraz czas rozpoczęcia i ich zakończenia, a także formę, w jakiej konsultacje zostaną przeprowadzone.

6. Konsultacje były przeprowadzone w terminie od 13.10.2023r. do 02.11.2023r.

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 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/GI 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.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w § 12 ust. 2 Programu Rada ustaliła, że *Imienny skład Komisji Konkursowej oraz szczegółowy tryb jej pracy określa Wójt Gminy Czernichów w drodze zarządzenia.* Tymczasem z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy wynika bowiem jednoznacznie, że to rada gminy jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Pod pojęciem tych zasad należy rozumieć procedurę, tryb pracy, jaki jest stosowany przy wykonywaniu zadań przez taką komisję. Przeniesienie uprawnień z organu uchwałodawczego na organ wykonawczy jest sprzeczne z prawem (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 380/20). Zatem norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia regulaminu Konkursu oraz pracy Komisji Konkursowej.

Regulacja podustawowa wykraczająca poza upoważnienie zawarte w ustawie narusza zarówno normę upoważniającą, jak i konstytucyjną zasadę praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Również treść § 10 ust. 4 i 5 Programu o treści *4. Sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok 2024 Wójt przedstawi Radzie Gminy Czernichów w terminie do 31 maja 2025 roku. 5. Sprawozdanie zostanie umieszczone na stronie internetowej Urzędu Gminy Czernichów oraz przedstawione organizacjom pozarządowym i innym podmiotom.* jest sprzeczna z art. 5a ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 5a ust. 3 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu oceny realizacji Programu, lecz odnosi się jedynie do informacji, że Burmistrz w terminie do 31 maja 2025 r. przedkłada Radzie sprawozdanie z realizacji Programu. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek ten wynika z art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *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.*

W konsekwencji, regulację § 10 ust. 4 i 5 Programu należy ocenić, jako podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz naruszającą w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 9 w zw. z ust. 3 ustawy.

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).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/469/2023 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Gminy Czernichów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok” – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy