



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.989.2022

Katowice, dnia 23 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Rudziniec

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVIII/449/2022 Rady Gminy Rudziniec z dnia 22 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Rudziniec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.) na rok 2023”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 10 i pkt 11 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 listopada 2022 r. Rada Gminy Rudziniec przyjęła uchwałę Nr LXXVIII/449/2022 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Rudziniec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.) na rok 2023”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Roczny Program współpracy Gminy Rudziniec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 listopada 2022 r.

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

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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*

obowiązki 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.

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 miasta zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Analiza treści art. 5a ust. 4 pkt 1 – pkt 11 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).

Treść Rozdziału XI ust. 1 - ust. 2 załącznika do uchwały (*Informacja o sposobie tworzenia programu oraz przebieg konsultacji*) nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. W powyżej wskazanych regulacjach załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

Rozdział XI INFORMACJA O SPOSOBIE TWORZENIA PROGRAMU ORAZ PRZEBIEG KONSULTACJI

1. Roczny program współpracy Gminy z organizacjami został przyjęty po konsultacjach przeprowadzonych w sposób określony w Uchwale Nr XLIV/585/2010 Rady Gminy Rudziniec z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art.3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

2. Projekt uchwały w sprawie: uchwalenia „Programu współpracy Gminy Rudziniec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.) na rok 2023 został poddany konsultacjom z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Informację o konsultacjach zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej gminy Rudziniec, na stronie internetowej Gminy Rudziniec oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Rudzińcu. Konsultacje zostały przeprowadzone w dniach od 14 listopada 2022 r. do 21 listopada 2022 r. do godz. 10.00 w formie wyłożenia projektu uchwały do wglądu w siedzibie Urzędu Gminy w Rudzińcu w godzinach pracy urzędu. Ponadto projekt zamieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Rudziniec i na stronie internetowej Gminy Rudziniec. Celem konsultacji było poznanie opinii organizacji

pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy na temat projektu uchwały. W wyznaczonym terminie nie wpłynęły opinie dotyczące konsultowanego projektu uchwały w sprawie: uchwalenia „Programu współpracy Gminy Rudziniec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.) na rok 2023.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w powyżej powołanych regulacjach załącznika do uchwały nie określiła informacji o sposobie tworzenia Programu. Z treści omawianych regulacji załącznika do uchwały jedynie wynika, że przeprowadzono konsultacje społeczne oraz jaki był przebieg tych konsultacji. Jednakże przepis art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy wyraźnie nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek wskazania w przedmiotowym Programie również informacji o sposobie tworzenia Programu. Ustawodawca w ww. przepisie ustawy posłużył się zwrotem „informacja o sposobie tworzenia programu”, co należy interpretować jako szereg czynności, które były podejmowane w procesie tworzenia przedmiotowego 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. Jak już wyżej podniesiono, z powołanych regulacji załącznika do uchwały, w żaden sposób nie można wywieść jakichkolwiek informacji o sposobie tworzenia Programu, gdyż jedynie ograniczono się do wskazania przebiegu konsultacji nad ww. Programem.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudziniec nie wypełniła delegacji wynikającej z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść Rozdziału XII ust. 7 załącznika do uchwały (*Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert*), zgodnie z którą *Komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych bez udziału oferentów* jest sprzeczna z zasadą 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 i do funkcjonowania komisji konkursowych. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, omawiana regulacja załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 4 pkt 11 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXVIII/449/2022 Rady Gminy Rudziniec z dnia 22 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Rudziniec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.) na rok 2023”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego