



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1203.2021

Katowice, dnia 29 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Goleszów

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.98.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Goleszów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 24 listopada 2021 r. Rada Gminy Goleszów uchwaliła Programu współpracy Gminy Goleszów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2021 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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., (sygn. akt III SA/Wr 110/13, opubl. LEX nr 1353330) *uchylenie 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.*

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że nie zawiera ona wszystkich elementów obligatoryjnych, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 12 Programu nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Regulacje tam zawarte nie zawierają bowiem wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia programu i o przebiegu konsultacji. Zdaniem organu nadzoru program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o przebiegu konsultacji, a zatem 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 nie zgłaszania sugestii, opinii czy uwag do projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp.

W w § 12 Programu, Rada postanowiła, że:

12. Informacja o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji

1. Projekt Programu współpracy został opracowany w oparciu o propozycje składane przez komórki merytoryczne Urzędu Gminy i jednostki organizacyjne Gminy oraz organizacje pozarządowe.

2. Konsultacje projektu Programu zostały przeprowadzone w dniach od 11 listopada 2021 r. do 17 listopada 2021 r. zgodnie z uchwałą XLIII/345/10 Rady Gminy Goleszów z dnia 30 czerwca 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego.

3. Ogłoszenie o konsultacjach wraz z projektem Programu zamieszczono na stronie internetowej Urzędu Gminy www.goleszow.pl w zakładce Organizacje pozarządowe, konsultacje społeczne oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej w Menu Przedmiotowym w zakładce Współpraca z organizacjami pozarządowymi, a także wywieszono na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu Gminy.

4. Z przebiegu konsultacji projektu Programu zostało sporządzone sprawozdanie.

W niniejszym Programie Rada określając przebieg konsultacji ograniczyła się jedynie do ogólnych informacji podając, iż projekt Programu został skonsultowany w dniach od 11 listopada 2021 r. do 17 listopada 2021 r. Brak jest natomiast informacji dot. zgłoszonych uwag tj. ile i jakie uwagi wpłynęły, które organizacje zgłosiły uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. Należy zaznaczyć, że samo tylko wskazanie, iż konsultacje takie się odbyły, bez podania ww. informacji, nie określa wymaganego przepisami prawa "przebiegu" konsultacji. Informacje na ten temat oraz przebieg konsultacji winien mieć odzwierciedlenie w przyjętej przez Radę Gminy uchwale, stosownie do delegacji określonej przez ustawodawcę w przepisie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Dlatego też Ogłoszenie o konsultacjach wraz z projektem Programu zamieszczono na stronie internetowej Urzędu Gminy www.goleszow.pl w zakładce Organizacje pozarządowe, konsultacje społeczne oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej w Menu Przedmiotowym w zakładce Współpraca pozostaje bez znaczenia dla omawianej sprawy i nie może przemawiać za prawidłową realizacją delegacji ustawowej. Powyższe 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, orzeczenie nieprawomocne, 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.*

Zdaniem organu nadzoru również informacja dotycząca sposobu tworzenia programu jest lakoniczna i nie przedstawia realnego przebiegu zdarzeń składających się na proces tworzenia Programu.

A zatem, regulację zawartą w § 12 Programu należy uznać za niewystarczającą w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

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 0007.98.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Goleszów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022, 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, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego