



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1138.2023

Katowice, dnia 30 listopada 2023 r.

Rada Gminy Bojszowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 LXV/429/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 30 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Bojszowy z organizacjami pozarządowymi 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2023 r. Rada Gminy Bojszowy przyjęła uchwałę Nr LXV/429/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Bojszowy z organizacjami pozarządowymi na rok 2024”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Gminy Bojszowy z organizacjami pozarządowymi na 2024 rok, dalej jako "Program". W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2023 r.

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

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 Rozdziału 11 Programu: *Informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji* nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Regulacje tam zawarte nie zawierają bowiem wyczerpującej informacji 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 niniejszym Programie Rada ograniczyła się jedynie do ogólnych informacji podając w § 21, że: *Program został opracowany w oparciu o program współpracy na 2023 rok z uwzględnieniem doświadczeń wynikających z jego realizacji, według następującej procedury:*

- 1) *przygotowano projekt Programu w oparciu o listę przyjętych zadań priorytetowych,*
- 2) *skierowano projekt Programu po zatwierdzeniu przez Wójta Gminy do konsultacji z organizacjami,*
- 3) *przeprowadzono konsultacje z organizacjami,*
- 4) *w wyznaczonym terminie konsultacji nie zgłoszono żadnych opinii,*
- 5) *skierowano ostateczną wersję Programu, po przeprowadzeniu konsultacji, pod obrady Rady Gminy w celu podjęcia stosownej uchwały.*

Natomiast przepisem § 22 Programu wskazała, że: *W celu uzyskania uwag i propozycji od organizacji, projekt Programu został umieszczony na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej www.bip.bojszowy.pl w zakładce „Projekty aktów”.*

W niniejszym Programie Rada Gminy określając przebieg konsultacji ograniczyła się jedynie do ogólnych informacji. Nie wskazano natomiast w jakim terminie odbyły się i jak długo trwały konsultacje, podmiotów, które w tych konsultacjach brały udział. 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 *umieszczenie projektu programu na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej www.bip.bojszowy.pl w zakładce „Projekty aktów”* (§ 22 Programu), 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/Gl 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.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja przepisu § 22 Programu nie stanowi informacji o przebiegu konsultacji co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

W Rozdziale 6 *Priorytetowe zadania publiczne w Gminie Bojszowy* w § 12 Programu Rada wskazała, iż *Zadania wymienione w pkt.1 nie wyczerpują wszystkich możliwości współpracy Gminy z organizacjami w roku 2024, zwłaszcza w obszarach niewymagających dofinansowania z budżetu Gminy.* Powyższa regulacja narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, powoduje bowiem, że katalog priorytetowych zadań publicznych określonych w programie, ma charakter wyliczenia otwartego. Tymczasem, Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej ustawowego upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić priorytetowe zadania publiczne. Niedopuszczalne jest bowiem wprowadzenie do Programu regulacji, która będzie dopuszczała także zlecenie do realizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy innych zadań nie ujętych w programie. Zasadne zatem jest, aby priorytetowe zadania publiczne przewidziane do realizacji w danym roku były wskazane w programie w formie katalogu zamkniętego. Regulacja przyjęta w § 12 rozdziału 6 Programu wymogu tego nie spełnia. Ponadto organ nadzoru wskazuje na błędnie zredagowany przepis § 12, który odwołuje się do zadań wymienionych w pkt 1, przy czym organ stanowiący nie sprecyzował, do punktu którego paragrafu Programu się odwołuje w związku z czym, treść tych przepisów jest nieczytelna i niejasna dla odbiorcy Programu.

W § 23 ust. 2 Programu Rada Gminy wskazała, że *W skład komisji konkursowej wchodzi trzy osoby wskazane przez Wójta Gminy oraz po jednym przedstawicielu organizacji.*

W ocenie organu nadzoru należy zauważyć, iż ww. przepis stanowi bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b – 2e ustawy, w której ustawodawca określił skład komisji i zasady jej funkcjonowania. Skoro skład komisji konkursowych został określony przez ustawodawcę, brak jest podstaw do wkraczania przez Radę Gminy w ustawowo unormowaną kwestię członkostwa w komisji konkursowej, wyklucza to również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady.

Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazującym, że: „norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia "trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert" nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13). Omawiana kwestia nie powinna być normowana przez uchwałę Rady Gminy, gdyż tego typu regulacje wkraczają w kompetencje organu wykonawczego, który zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy wyznacza samodzielnie skład komisji konkursowej.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXV/429/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 30 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Bojszowy z organizacjami pozarządowymi na rok 2024” 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego