



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1085.2021

Katowice, dnia 3 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Lipie

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 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/246/2021 Rady Gminy Lipie z dnia 28 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Samorządu Gminy Lipie 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 rok 2022, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 4 i 10 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 28 października 2021 r. Rada Gminy Lipie uchwaliła Roczny Program Współpracy Samorządu Gminy Lipie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022, w brzmieniu załącznika Nr 1 do niniejszej uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 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 zawarte w rozdziale XI. „Informacje o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji” nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Rada Gminy Lipie w ww. przepisach wskazała, że:

1. *Program jest tworzony wspólnie z organizacjami na podstawie konsultacji w oparciu o analizę potrzeb i dotychczasowy przebieg współpracy z organizacjami pozarządowymi.*
2. *Konsultacje przeprowadzane są w celu wyrażenia przez organizacje uwag w odniesieniu do Programu.*
3. *Konsultacje przeprowadza Wójt na zasadach określonych w uchwale Rady Gminy Lipie XLVIII/245/2010 z dnia 18 sierpnia 2010 roku w sprawie określenia sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi*

w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji.

4. Podstawę prawną przeprowadzenia konsultacji Programu stanowił wydane przez Wójta gminy Lipie Zarządzenie nr 0050.66.2021 z dnia 06.10.2021 r.

5. Konsultacje odbywały się od dnia 06 października 2021 r. do dnia 21 października 2021 roku.

6. Podmioty biorące udział w konsultacjach miały prawo składać swoje uwagi i opinie do Sekretariatu Urzędu Gminy Lipie, przysyłać drogą elektroniczną na adres: gmina_lipie@poczta.onet.pl bądź faksem na nr 034/3188032.

W ocenie organu nadzoru, ww. przepisy uchwały nie zawierają wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia programu i przebiegu konsultacji. 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 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 ust. 1 rozdziału XI Programu, iż „Program jest tworzony wspólnie z organizacjami na podstawie konsultacji w oparciu o analizę potrzeb i dotychczasowy przebieg współpracy z organizacjami pozarządowymi.”. Natomiast określając przebieg konsultacji ograniczyła się jedynie do ogólnych informacji wskazując na cel konsultacji, podstawę prawną do ich przeprowadzenia, termin konsultacji oraz przysługującym prawie składania uwag i opinii do projektu Programu. 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. 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, 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, regulację zawartą w rozdziale XI Programu należy uznać za niewystarczającą w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.*

W ocenie organu nadzoru, nieuregulowanie w przedmiotowym Programie obligatoryjnego elementu dotyczącego informacji o sposobie tworzenia Programu i przebiegu konsultacji stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła również delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy, tj. nie określiła wyczerpująco form współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy.

Formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy, określone zostały przez Radę w przepisach rozdziału V Programu, w których Rada postanowiła:

1) *Współpraca gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, może przybierać formy finansowe i pozafinansowe.*

2) *Współpraca o charakterze finansowym, pomiędzy gminą a organizacjami pozarządowymi, może być prowadzona w szczególności poprzez:*

- zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o

wolontariacie, w formach powierzenia lub wspierania wykonania zadania wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji;

- udzielanie pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy, na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

3) Współpraca o charakterze pozafinansowym pomiędzy gminą a organizacjami pozarządowymi, może być prowadzona w szczególności poprzez:

- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji w celu uzyskania ich opinii, zgodnie z uchwałą Nr XLVIII/245/2010 Rady Gminy Lipie z dnia 18 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi a art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, projektów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji;

- publikowanie ważnych informacji na stronach internetowych Urzędu Gminy Lipie www.lipie.pl, Biuletynie Informacji Publicznej oraz w biuletynie informacyjnym gminy Lipie;

- przekazywanie informacji o dostępnych programach pomocowych, szkoleniach, konferencjach - za pośrednictwem poczty elektronicznej;

- informowanie przedstawicieli organizacji o planowanych sesjach Rady Gminy Lipie, na których dyskutowane będą projekty uchwał odnoszących się do zagadnień związanych z profilem ich działalności;

- udzielanie w miarę możliwości wsparcia technicznego, organizacyjnego i merytorycznego;

- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji samorządowej;

- otwarte spotkania przedstawicieli organizacji z przedstawicielami samorządu;

- koordynowanie i prowadzenie wspólnych działań i przedsięwzięć (np. wspólne organizowanie konferencji czy współpraca przy świadczeniu konkretnych usług na rzecz społeczności lokalnej);

- zawieranie umów o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;

- udzielenie organizacjom pozarządowym pomocy w pozyskaniu lokalu na prowadzenie działalności statutowej;

- udzielanie rekomendacji organizacjom współpracującym z gminą, które ubiegają się o środki finansowe z innych źródeł;

- objęcie patronatem Wójta Gminy Lipie imprez i przedsięwzięć realizowanych przez organizacje.

Decyzję o podjęciu współpracy i przyznanej formie współpracy podejmuje Wójt w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku.

W ocenie organu nadzoru użycie w ust. 2 i ust. 3 rozdziału V Programu wyrazów w szczególności powoduje, że wskazany przez Radę katalog form współpracy finansowej i pozafinansowej jest katalogiem przykładowym, z którego organ wykonawczy gminy na etapie realizacji Programu może wybrać formy współpracy, które będą realizowane w okresie obowiązywania Programu. Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do regulacji zawartej w rozdziale XIII Programu, w którym w sposób jednoznaczny wskazano, iż *Program ma charakter otwarty, zakłada możliwość uwzględnienia nowych form współpracy i doskonalenia tych, które już zostały określone*. Określenie w niniejszym Programie katalogu form współpracy w formie otwartego katalogu oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, formy takiej współpracy, które zostaną wypracowane dopiero w praktyce - na etapie realizacji Programu.

Tymczasem, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy to rada gminy została zobowiązana do określenia w podejmowanym Programie współpracy form, w jakich będzie ta współpraca

realizowana. Rada powinna zatem w sposób definitywny i jednoznaczny określić jej formy. Zainteresowane organizacje i podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego powinny mieć możliwość uzyskania jednoznacznej wiedzy na temat form współpracy organu administracji publicznej prowadzącego działalność w sferze zadań publicznych. Natomiast użycie w ust. 2 i 3 rozdziału V Programu zwrotów „w szczególności” oraz zawarcie ww. regulacji w rozdziale XIII wprowadza stan niepewności co do możliwych form tej współpracy – przewidzianych form wsparcia. Formy współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze gminy winny być zatem określone w programie w formie katalogu zamkniętego. Regulacja przedmiotowego Programu wymogu tego nie spełnia.

Ponadto zaznaczyć należy, iż ustawodawca w treści art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy odniósł się wprost do przepisu art. 5 ust. 2 ustawy. Przepis ten wskazuje przykładowe formy współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Gmina może zatem podjąć współpracę z organizacjami pozarządowymi w formach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy oraz w innych formach niewymienionych w tym przepisie, a preferowanych przez nią. Nie oznacza to jednak, że gmina sama może tworzyć otwarty katalog form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Rada ma prawo wyboru form, ale powinna je uregulować w uchwale wyczerpująco. Tymczasem, zakwestionowane przepisy uchwały umożliwiają prowadzenie współpracy w innych, nieskonkretyzowanych przez Radę Gminy formach. Przy czym z regulacji tych nie wynika, jaki organ miałby oceniać, czy niewymieniona w Programie forma współpracy, mieści się w otwartym katalogu określonym w Programie, podczas gdy do określenia form współpracy właściwy jest wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, będzie mógł tego dokonać jedynie ten organ w drodze zmiany uchwały. Rozwiązanie normatywne zastosowane w treści przedmiotowego Programu różni się zatem z celem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy, zatem powinno zostać ocenione jako istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Reasumując, Rada Gminy przyjmując przedmiotowy Program w sposób istotny naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 4 i 10 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP poprzez:

- niezwarcie w Programie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy;
- przyjęcie otwartego katalogu form współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy.

Niezależnie od powyższego, Program zawiera również inne wady prawne – polegające na przekroczeniu przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego. Zdaniem organu nadzoru, za niegodne z prawem należy uznać postanowienia:

- ust. 3 rozdziału VI Programu, w którym Rada wskazała, iż *Lista zagadnień wymienionych w ramach obszarów współpracy nie zamyka katalogu zadań, jakie mogą być realizowane w ramach programu. organizacje z własnej inicjatywy mogą złożyć ofertę realizacji zadań publicznych, w tym także tych, które są realizowane dotychczas w inny sposób. W zakresie rozpatrzenia takiej oferty stosuje się odpowiednio art. 19a ustawy.* Należy wskazać, iż zawarcie w programie powyższego stwierdzenia powoduje, że katalog priorytetowych zadań publicznych określonych w programie, ma charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, zadania publiczne. Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy priorytetowych zadań publicznych realizowanych w danym roku. W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy nie określa bowiem wyczerpująco katalogu priorytetowych zadań publicznych, jakie winny być realizowane w ramach programu. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w

sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy;

- lit. d rozdziału X Programu Rada przyjęła, iż *Wójt Gminy Lipie składa Radzie Gminy Lipie sprawozdanie z realizacji Programu w terminie do dnia 31 maja następnego roku oraz publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni*. Obowiązek ten wynika wprost z art. 5a ust. 3 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego