



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1161.2021

Katowice, dnia 17 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Olsztyn

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 XXI/269/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia "Rocznego Programu Współpracy Gminy Olsztyn z Organizacjami Pozarządowymi w 2022 roku.", w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z 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

Na sesji w dniu 16 listopada 2021 r. Rada Gminy Olsztyn przyjęła uchwałę Nr XXI/269/21 w sprawie przyjęcia "Rocznego Programu Współpracy Gminy Olsztyn z Organizacjami Pozarządowymi w 2022 roku.". Załącznik do uchwały stanowi *Roczny Program Współpracy Gminy Olsztyn z Organizacjami Pozarządowymi w 2022 roku*, dalej jako "Program".

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 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 *uchybiecie 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 Rada Gminy Olsztyn nie wypełniła zakresu spraw przekazanych jej do uregulowania, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada w regulacjach niniejszej uchwały pominęła podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, mimo że delegacja z art. 5a ust. 1 ustawy wprost wskazuje, że Program winien obejmować współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Na pominięcie podmiotów z art. 3 ust. 3 ustawy wskazuje już sam tytuł uchwały oraz tytuł załącznika do uchwały. Rada uwzględniła w nim wyłącznie organizacje pozarządowe. Również w dalszych regulacjach Programu (poszczególnych jego paragrafach) Rada konsekwentnie wskazuje na organizacje pozarządowe bądź w ogóle nie wskazuje podmiotów, z którymi współpraca jest podejmowana, co biorąc pod uwagę tytuł uchwały oraz załączania do niej, świadczy, iż przyjęte przez Radę regulacje odnoszą się wyłącznie do organizacji pozarządowych. Wyjątek w tym zakresie stanowi jedynie § 5 pkt 2, 3 i 5 Programu, regulujący formy współpracy, w którym Rada posłużyła się pojęciem „organizacji”. Zgodnie z § 1 pkt 2 Programu, że przez „organizacje” należy rozumieć *organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy.* Pozostałe regulacje

Programu, jak wyżej wskazano, dotyczą wyłącznie organizacji pozarządowych. Mimo, iż Rada wprowadziła definicję „organizacji”, w której mieszczą się również podmioty z art. 3 ust. 3 ustawy, w dalszych regulacjach Programu, poza § 5 pkt 2, 3 i 5, Rada nie posługuje się tym pojęciem.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w całości. Jak wyżej wskazano, w Programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Brak regulacji odnoszących się do współpracy z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że Rada nie zawarła w programie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji, zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Rada Gminy Olsztyn w § 11 wskazała, że:

Roczny Program Współpracy Gminy Olsztyn z organizacjami został opracowany przez właściwego merytorycznie pracownika urzędu gminy Olsztyn, oraz po konsultacjach w sposób określony w Uchwale Nr XLII/351/10 Rady Gminy Olsztyn z dnia 10 listopada 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 tych organizacji, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (Dz. Urz. Woj. Sla. z 2011r.Nr 8, poz. 136). W celu uzyskania uwag i propozycji od uprawnionych organizacji, projekt Programu w terminie od 02.11.2021 do 15.11.2021 r. został zamieszczony na stronie internetowej www.olsztyn-jurajski.pl, w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Olsztyn

Uwagi i opinie dotyczące Programu można było składać w następujący sposób:

- *W formie elektronicznej na pośrednictwem poczty email na adres: mchaladus@olsztyn-jurajski.pl,*
- *Pocztą tradycyjną na adres: Urząd Gminy w Olsztynie Plac Piłsudskiego 10, 42-256 Olsztyn,*
- *Osobiście poprzez złożenie pisma w Biurze Obsługi Interesanta Urzędu Gminy Olsztyn*

Następnie projekt Roczno Programu Współpracy Gminy Olsztyn na 2022 r. z organizacjami pozarządowymi jest skierowany pod obrady Rady Gminy Olsztyn w celu jego uchwalenia.

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 ograniczyła się jedynie do ogólnych informacji, wskazując m.in. podstawę prawną do przeprowadzenia konsultacji, termin konsultacji, sposób, w jaki można było zgłaszać uwagi do 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/Gl 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 § 11 Programu należy uznać za niewystarczającą w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Zdaniem 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.

Niezależnie od powyższego program zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 8 pkt 2 Programu Rada wskazała: *Termin składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od ukazania się ogłoszenia, które zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy.* W ww. zakresie Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy *organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatecznego ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3.* Dalej, z ust. 3 wynika, że *otwarty konkurs ofert ogłasza się:*

- 1) w Biuletynie Informacji Publicznej;*
- 2) w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń;*
- 3) na stronie internetowej organu administracji publicznej.*

Ust. 4 stanowi natomiast, że *ogłoszenie otwartego konkursu ofert można także zamieścić w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego.*

Porównując ww. regulacje Programu z przepisami ustawy należy zauważyć, że Rada powtórzyła art. 13 ust. 1 ustawy w zakresie określenia terminu składania ofert oraz dokonała jego modyfikacji, pomijając w treści Programu, iż termin ten liczony jest od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia w BIP, siedzibie organu w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń lub na stronie internetowej organu. Regulacja przyjęta przez Radę sugeruje, że ukazanie się ogłoszenia w jednym ze wskazanych w niej miejsc, rozpoczyna bieg terminu. Należy podkreślić, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Modyfikacja, powtórzenie bądź uzupełnienie przepisów ustawowych przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (również powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W konsekwencji powyższego, regulację § 8 pkt 2 Programu należy ocenić, jako podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz naruszającą w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 7 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, należy zwrócić uwagę na § 12 Programu, w którym uregulowano *Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.* W § 12 ust. 3 zd. 1 Programu przyjęto, że *w celu opiniowania złożonych ofert na realizację zadań publicznych Wójt Gminy Olsztyn w drodze zarządzenia powołuje komisję doradczo-opiniodawczą ds.*

współpracy z Organizacjami Pozarządowymi zwaną dalej Komisją. Należy zauważyć, że Rada dokonała modyfikacji nomenklatury ustawowej, bowiem ustawodawca w treści art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy przekazał Radzie do uregulowania tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Również w dalszych przepisach ustawy, tj. art. 15 ust. 2a – 2f ustawy ustawodawca posługuje się pojęciem „komisji konkursowej”. Jak już wyżej wskazano, modyfikacja przepisów ustawy jest niedopuszczalna – niezgodna z zasadami legislacji. Ponadto użycie przez uchwałodawcę pojęcia „komisji doradczo-opiniodawczej ds. współpracy z Organizacjami Pozarządowymi” budzi wątpliwości, czy jest to samo ciało, o którym mowa we wskazanych wyżej przepisach ustawy, tj. komisja konkursowa powoływana w celu opiniowania ofert złożonych w otwartych konkursach ofert, czy też inne ciało kolegialne utworzone przez Radę. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego niewątpliwie związany jest wywodzoną z powyższego przepisu regułą określoności prawa, a zatem powinien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Zdaniem organu nadzoru § 12 ust. 3 Programu w zakresie jakim posługuje się pojęciem „komisji doradczo-opiniodawczej ds. współpracy z Organizacjami Pozarządowymi” nie spełnia tych zasad. Stanowi zatem istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, w § 12 ust. 5 Programu przyjęto iż: *Komisja sporządza protokół z wyboru ofert, który zawiera oferty zaopiniowane pozytywnie i negatywnie*. Przyjęta regulacja stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 2a ustawy, z którego wynika, iż komisja konkursowa powoływana jest w celu opiniowania złożonych ofert. Z treści tej normy prawnej wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, opubl. LEX nr 2275942). Oceny formalnej i merytorycznej ofert dokonać powinien Wójt Gminy, któremu, w art. 15 ust. 1 ustawy, przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Tymczasem, treść § 12 ust. 5 Programu sugeruje, że komisja dokonuje „wyboru ofert”, co należy ocenić jako naruszające w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. art. 15 ust. 2a ustawy w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

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; opubl. 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/269/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia "Rocznego Programu Współpracy Gminy Olsztyn z Organizacjami Pozarządowymi w 2022 roku." - 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