



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1296.2021

Katowice, dnia 5 stycznia 2022 r.

### Rada Gminy Gilowice

#### 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/273/21 Rady Gminy Gilowice z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2022 rok”, 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 2020 r. poz. 1057 ze zm.), dalej jako "ustawa".

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 listopada 2021 r. Rada Gminy Gilowice podjęła uchwałę Nr XXXIX/273/21 w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2022 rok. Przedmiotowy Program stanowi załącznik do uchwały, dalej jako: "Program".

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 grudnia 2021 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią przepisu art. 5a ust. 1 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.

Z kolei przepis art. 5a ust. 4 ustawy stanowi, że 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). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. 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. Również wymaga wskazania, iż informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji jest jednym z obligatoryjnych elementów rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. 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).

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 ocenie organu Rada Gminy Gilowice zrealizowała prawidłowo upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Uregulowania § 11 Programu nie zawierają bowiem wyczerpującej informacji ani o sposobie tworzenia programu ani o przebiegu konsultacji. Zdaniem organu nadzoru program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń składających się na ww. czynności prawne, to jest – powinien informować, jakie zdarzenia miały miejsce podczas tworzenia programu i jakie podczas jego konsultacji. Informacja ta powinna zatem zawierać dane dotyczące przebiegu prac nad tworzoną programem, wskazanie podmiotów uczestniczących w procesie tworzenia programu, dane dotyczące faktycznego 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, w zakresie informacji o sposobie tworzenia programu, ograniczyła się jedynie do ogólnej informacji, że:

1. *Program został opracowany przez pracowników Urzędu Gminy Gilowice, którzy zgodnie z zakresem obowiązków zajmują się między innymi obsługą współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.*

2. *Projekt został przygotowany w oparciu o doświadczeniach lat poprzednich.*

3. *Projekt niniejszego programu był przedmiotem konsultacji przeprowadzonych z podmiotami działalności pożytku publicznego, zgodnie z uchwałą Nr LI/217/2010 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 września 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego gminy Gilowice w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.*

*Projekt programu został zamieszczony na stronie internetowej urzędu oraz na tablicy ogłoszeń na okres 7 dni, celem uzyskania ewentualnych uwag do projektu.*

Poprzestanie przez Radę na tego typu informacjach jest niewystarczające, aby uznać, że delegacja ustawowa w tym zakresie została prawidłowo zrealizowana. W ocenie organu nadzoru są one niewyczerpujące i nie przedstawiają realnego przebiegu zdarzeń składających się na proces tworzenia Programu, a jedynie czynności zaplanowane.

W zakresie informacji o przebiegu konsultacji Rada Gminy Gilowice przepisem § 11 ust. 3 zd. 3 oraz ust. 4, 5, 6 Programu, uchwaliła natomiast, że:

*W efekcie przeprowadzonych konsultacji wpłynęło... wniosków, z czego uwzględniono ... wniosków, natomiast liczba wniosków odrzuconych wynosiła ...*

4. *W ramach konsultacji projekt Programu został udostępniony wszystkim podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego wraz z zaproszeniem do konsultowania na stronie oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Gilowice.*

5. *Ogłoszenia o konsultacjach zawierało cel konsultacji, przedmiot konsultacji oraz czas rozpoczęcia i ich zakończenia, a także formę, w jakiej konsultacje zostaną przeprowadzone.*

6. *Konsultacje były przeprowadzone w terminie od 21 czerwca 2021 r. do 28 czerwca 2021r.*

W ocenie organu nadzoru żadna z powyższych regulacji nie może być uznana za właściwie realizującą delegację ustawową, a więc taką, która odzwierciedla faktyczny przebieg przeprowadzonych konsultacji. W części dotyczącej przeprowadzenia konsultacji nie wskazano m.in. informacji dotyczących terminu przeprowadzenia konsultacji, ilości wniosków, które wpłynęły oraz ilości wniosków uwzględnionych i odrzuconych.

Rada gminy, uchwalając Program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, winna zamieścić w przedmiotowej uchwale postanowienia odnoszące się do wszystkich elementów wymienionych w art. 5 ust. 4 ww. ustawy. Obowiązkiem bowiem rady gminy, jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego ww. przepisem ustawy. Brak lub niewłaściwe uregulowanie w uchwale któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, skutkuje istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5 ust. 4 ww. ustawy, wpływającym na legalność całej uchwały.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inną wadliwą regulację.

Zgodnie z § 10 ust. 4 Programu *Sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok 2021* Wójt przedstawi Radzie Gminy Gilowice w terminie do 31 maja 2022 roku.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu oceny realizacji programu oraz została podjęta z naruszeniem art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tym przepisem, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Organ nadzoru wskazuje, iż powtórzenie (czy modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02*; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/273/21 Rady Gminy Gilowice z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2022 rok” - 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