



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.981.2024

Katowice, dnia 18 grudnia 2024 r.

### Rada Gminy Gilowice

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/62/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku.”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako „ustawa”.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 listopada 2024 r. Rada Gminy Gilowice przyjęła uchwałę Nr IX/62/24 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku.”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi PROGRAM WSPÓŁPRACY GMINY GILOWICE 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 2025 ROK.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 ustawy. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 listopada 2024 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).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę 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. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że narusza ona w sposób istotny art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 10 ustawy.

Przepis § 13 ust. 1 – 9 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego (w zakresie określenia przebiegu konsultacji), co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 10 ustawy. Rada w omawianej regulacji załącznika do uchwały wskazała:

#### *§ 13.*

1. Tworzenie Programu nastąpiło etapowo, w oparciu o listę propozycji zgłoszonych przez jednostki organizacyjne Gminy Gilowice, wydziały merytoryczne Urzędu Gminy oraz podmioty Programu.

2. Za przygotowanie Programu odpowiedzialne były komórki merytoryczne Urzędu Gminy Gilowice.

3. Projekt Programu został zatwierdzony przez Wójta Gminy Gilowice i skierowany do konsultacji na podstawie Zarządzenia Wójta Gminy Gilowice nr 103/24 z dnia 21 października 2024 r.

4. 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 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego gminy Gilowice w dziedzinie dotyczącej działalności statutowej tych organizacji.

5. Ogłoszenie o konsultacjach projektu Programu zamieszczono na stronie internetowej Urzędu Gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz wywieszono na tablicy ogłoszeń.

6. W wyniku konsultacji trwających od dnia 21 października 2024 r. do dnia 4 listopada 2024 r. nie wpłynęły/wpłynęły opinie dotyczące projektu programu współpracy na 2025 rok.

7. Wyniki konsultacji, w postaci protokołu z ich przebiegu, zostaną opublikowane na stronie internetowej Urzędu Gminy w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz wywieszony na tablicy ogłoszeń.

8. Ostateczna wersja Programu, po przeprowadzeniu konsultacji, skierowana została przez Wójta Gminy pod obrady Sesji Rady Gminy celem podjęcia stosownej uchwały.

9. Po uchwaleniu Program zostanie ogłoszony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Gilowice oraz zostanie wywieszony na tablicy ogłoszeń.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w powyżej powołanych regulacjach Programu nie określiła informacji o przebiegu konsultacji. Z treści omawianych regulacji Programu wynika m.in., że przeprowadzono konsultacje społeczne w dniach 21 października 2024 r. do dnia 4 listopada 2024 r. Jednakże przepis art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy wyraźnie nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji. 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. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały. Jak już wyżej podniesiono, z ww. regulacji załącznika do uchwały, w żaden sposób nie można ustalić przebiegu konsultacji, tj. czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały (np. § 13 ust. 6 Programu - *W wyniku konsultacji trwających od dnia 21 października 2024 r. do dnia 4 listopada 2024 r. nie wpłynęły/wpłynęły opinie dotyczące projektu programu współpracy na 2025 rok.*). Na marginesie należy zaznaczyć, że wskazanie w § 13 ust. 7 Programu, że z przebiegu konsultacji sporządzono protokół, który podano do publicznej wiadomości - nie stanowi również wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie określenia informacji o przebiegu konsultacji, gdyż ww. informacje powinny być zamieszczone w przedmiotowym Programie, a nie tylko w omawianym protokole.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Powyżej opisane uchybienie 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 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 Olsztynie 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/62/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego