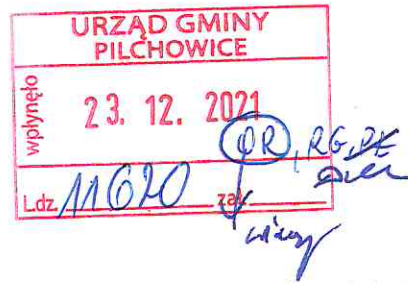




WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1151.2021



Katowice, dnia 21 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Pilchowice

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XXXVII/288/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie Programu Współpracy Gminy Pilchowice z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2022, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 i pkt 11 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 25 listopada 2021 r. Rada Gminy Pilchowice przyjęła uchwałę Nr XXXVII/288/21 w sprawie Programu Współpracy Gminy Pilchowice z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2022, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program Współpracy Gminy Pilchowice z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2022.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 listopada 2021 r.

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

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy:

1. *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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.*

3. *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.*

4. 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).

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Treść § 24 ust. 1 – ust. 7 załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. W powyżej wskazanej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

*Rozdział 12. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych*

*§ 24. 1. Komisje konkursowe powoływane są w celu opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.*

*2. W skład komisji konkursowej wchodzi osoby zgodnie z zapisami art. 15 ust. 2b i 2d ustawy.*

*3. Komisja konkursowa powinna liczyć nie mniej niż 3 osoby.*

*4. Komisję konkursową powołuje Wójt po ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, w drodze zarządzenia.*

*5. Ocena ofert odbywa się w sposób jawny, na podstawie kryteriów oceny wniosków zawartych w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert.*

*6. Przyznanie środków finansowych nastąpi w drodze zarządzenia Wójta.*

*7. Informacja o wynikach postępowania konkursowego zostanie podana do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie jej w BIP, na stronie internetowej Gminy oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w powyżej powołanych regulacjach załącznika do uchwały nie określiła zasad działania komisji konkursowej. Z treści § 24 ust. 1 – ust. 7 załącznika do



uchwały nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania Komisji Konkursowej, np., kto zwołuje i prowadzi posiedzenia komisji, w jaki sposób podejmowane są decyzje (jaką większością głosów), czy wymagane jest kworum dla ważności obrad komisji, czy Komisja jest obowiązana sporządzić protokół z przebiegu jej obradowania. Są to zasady niezbędne do funkcjonowania komisji konkursowych, które Rada powinna określić w treści przedmiotowego Programu. Określenie zasad działania komisji konkursowych, na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby podmiot inny niż rada ustalił ww. zasady.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pilchowice nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, gdyż nie określiła zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 21 pkt 1 – pkt 4 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. Rada Gminy w regulacjach § 20 i § 21 pkt 1 – pkt 4 załącznika do uchwały wskazała, że:

*§ 20. Wójt przedkłada Radzie sprawozdanie roczne z realizacji Programu w terminie przewidzianym w ustawie.*

*§ 21. Sprawozdanie, o którym mowa w § 24 powinno zawierać:*

- 1) opis z przebiegu realizacji Programu,*
- 2) informacje o planowanych i wykorzystanych środkach finansowych z budżetu Gminy na poszczególne zadania oraz informacje o liczbie ofert niespełniających wymogów formalnych i nieprzyjętych do realizacji.*
- 3) wysokość kwot udzielonych dotacji w poszczególnych obszarach zadaniowych,*
- 4) mierniki efektywności Programu, w tym liczby:*
  - a) otwartych konkursów ofert,*
  - b) ofert złożonych w otwartych konkursach ofert,*
  - c) ofert złożonych w trybie określonym w art. 19 a ustawy,*
  - d) zawartych umów na realizację zadania publicznego, w tym umów zawartych z podmiotami, które złożyły ofertę w trybie przewidzianym w art. 19 a ustawy,*
  - e) umów zerwanych lub unieważnionych,*
  - f) umów zawartych w formie wsparcia i w formie powierzenia,*
  - g) uwag dotyczących bieżącej realizacji Programu.*

Po pierwsze, organ stanowiący gminy na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy był obowiązany określić sposób oceny realizacji programu, a nie elementy rocznego sprawozdania, które jest obligatoryjnie sporządzane przez organ wykonawczy gminy zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy. Z treści powołanego przepisu art. 5a ust. 3 ustawy wynika, że: *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.* W ocenie organu nadzoru, z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Gminy do określenia elementów sprawozdania uregulowanego w art. 5a ust. 3 ustawy. Jak już wyżej podniesiono, przepis art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy nie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę sporządzania sprawozdania przez organ wykonawczy gminy, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację (czy też powtórzenie) art. 5a ust. 3 ustawy w ww. Programie.

Po drugie, należy wskazać, że § 21 załącznika do uchwały jest niejasny. Jak już wyżej podniesiono, regulacja § 21 załącznika do uchwały stanowi, iż: *Sprawozdanie, o którym mowa w § 24*



powinno zawierać: (...). Natomiast w § 24 załącznika do uchwały uregulowano *Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych* (Rozdział 12 załącznika do uchwały). Wobec powyższego w § 21 załącznika do uchwały uregulowano elementy sprawozdania, które nie zostało wymienione w ww. § 24 załącznika do uchwały. Wymaga również podkreślenia, że regulacje niejasne, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zatem z ww. zasady wynika, że organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej wyjaśniono kwestionowana regulacja załącznika do uchwały nie spełnia ww. wymogów.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, gdyż nie określiła sposobu oceny realizacji programu, lecz elementy sprawozdania sporządzanego przez organ wykonawczy gminy na podstawie art. 5a ust. 3 ustawy. Powyższe nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej również stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Regulacja § 25 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 33 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 ustawy. W wyżej powołanej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że:

*§ 25. Realizację Programu koordynuje Kierownik Referatu Rozwoju Gminy i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.*

Należy podnieść, że w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na pracowników urzędu gminy (tu: Kierownik Referatu Rozwoju Gminy i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi) konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie przedmiotowej uchwały i powierzenie jej wykonania Wójtowi Gminy otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt Gminy określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć pracowników urzędu gminy odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Wójt Gminy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym pracownikom zadań zmierzających do jej realizacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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; publ. 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXVII/288/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie Programu Współpracy Gminy Pilchowice z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2022, 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 w całości, 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

