



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1002.2022

Katowice, dnia 23 grudnia 2022 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 2022 r., poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/377/22 Rady Gminy Pilchowice z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie Programu Współpracy Gminy Pilchowice z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2023, w części określonej w:

1. § 14 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 7 w związku z art. 13 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
2. § 18 w zakresie sformułowania: „Kierownika Referatu Rozwoju Gminy i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi” wraz z poprzedzającym go myślnikiem załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 r. Rada Gminy Pilchowice przyjęła uchwałę Nr LIII/377/22 w sprawie Programu Współpracy Gminy Pilchowice z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2023, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Program Współpracy Gminy Pilchowice z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2023*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 listopada 2022 r.

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

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy - *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. 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. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego, organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania materii określonej już przez ustawodawcę. Modyfikacja (bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że 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; 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 ocenie organu nadzoru, § 14 załącznika do uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 13 ust. 1 zd. 2 ustawy. Rada Gminy w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje: *Termin składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni*. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie jest upoważniona do określenia terminu składania ofert w ramach ogłoszonego konkursu ofert, a tym bardziej w sposób odmienny niż to wynika z przepisów ustawy. Ustawodawca wprost w art. 13 ust. 1 ustawy uregulował, że *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 ostatniego ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3*. Natomiast w ust. 3 omawianego artykułu ustawy określono, iż *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*. Wobec powyższego, organ stanowiący gminy w ww. § 14 załącznika do uchwały dokonał niedozwolonej

modyfikacji art. 13 ust. 1 zd. 2 ustawy, gdyż termin na składanie ofert nie może być "krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatecznego ogłoszenia o konkursie ofert" a nie jak wskazano "w terminie krótszym niż 21 dni". Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania omawianej regulacji załącznika do uchwały z obrotu prawnego.

Dalej należy wskazać, że treść § 18 w zakresie sformułowania: „Kierownika Referatu Rozwoju Gminy i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi” załącznika do uchwały istotnie narusza art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, że:

§ 18. Uwagi, wnioski i propozycje dotyczące bieżącej realizacji Programu mogą być zgłaszane Wójtowi za pośrednictwem osoby wyznaczonej do kontaktu z organizacjami pozarządowymi – Kierownika Referatu Rozwoju Gminy i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na konkretnych pracowników urzędu gminy (tu: *Kierownika 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 o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia przedmiotowego Programu i powierzenie jej wykonania Wójtowi Gminy otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne 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 Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu (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).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pilchowice w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 7 w związku z art. 13 ust. 1 zd. 2 ustawy oraz art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

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 LIII/377/22 Rady Gminy Pilchowice z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie Programu Współpracy Gminy Pilchowice z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2023, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego