



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2024 r.

Poz. 536

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1339.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIII/465/23 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy Lipowa z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 3, ust. 4 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Gminy Lipowa przyjęła uchwałę Nr LXXIII/465/23 w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy Lipowa z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, dalej jako „uchwała”. *Roczny Program Współpracy Gminy Lipowa z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024*, zwany dalej „programem” stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że narusza ona w sposób istotny art. 5a ust. 1, ust. 3, ust. 4 pkt 9 ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że § 12 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia sposobu oceny realizacji przedmiotowego Programu. W wyżej powołanych regulacjach Programu Rada Gminy wskazała, że:

*§ 12. 12. 1. Realizacja programu podlega ocenie, w ramach, której Wójt przedłoży Radzie Gminy Lipowa do dnia 31 maja 2024 roku sprawozdanie z jego realizacji.*

*2. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 zawierać będzie informacje na temat efektywności realizacji programu opartej o analizę następujących wskaźników:*

- 1) ilość organizacji pozarządowych, z którymi zawarto umowy na realizację zadania publicznego,*
- 2) ilość umów zawartych na realizację zadań publicznych,*
- 3) ilość zadań, których realizację zlecono organizacjom pozarządowym,*
- 4) formy współpracy pozafinansowej gminy z organizacjami pozarządowymi,*
- 5) wysokość środków finansowych przeznaczonych z budżetu gminy na realizację tych zadań.*

Należy wskazać, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy był obowiązany do określenia sposobu oceny realizacji programu, nie zaś do zawarcia informacji, że Wójt w terminie do 31 maja 2024 przedłoży Radzie sprawozdanie z realizacji Programu wraz z wyszczególnionymi elementami rocznego sprawozdania. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek sporządzenia sprawozdania przez organ wykonawczy gminy wynika z art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *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.* Jednocześnie, 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. 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. Modyfikacja przepisów ustawy bądź uzupełnienie ich przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji.

Tym samym, biorąc pod uwagę, że w § 12 załącznika do uchwały, oprócz regulacji wskazanych powyżej, a stanowiących powtórzenia bądź modyfikacje przepisów ustawowych, nie zawarto żadnych innych postanowień, to – zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy nie uregulowała prawidłowo w uchwale obligatoryjnego elementu dotyczącego sposobu oceny realizacji programu, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie wskazać należy, że przedmiotowa uchwała nie wypełnia również delegacji ustawowej w zakresie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Rada nie zawarła bowiem w § 13 załącznika do uchwały wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji. Rada w rozdziale 11 *Sposób tworzenia programu oraz przebieg konsultacji*, przyjęła:

§ 13. 13. 1. *Konsultacje odbywają się w sposób określony w uchwale nr VI/28/11 Rady Gminy Lipowa z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji.*

2. *W opracowaniu projektu Programu brali udział merytoryczni pracownicy wykonujący czynności z zakresu poszczególnych dziedzin, o których mówi § 8*

3. *Konsultacje, o których mowa w ust. 1 przeprowadzone były na podstawie Zarządzenia Nr 71/2023 Wójta Gminy Lipowa z dnia 27 października 2023 r. w terminie od dnia 30 października 2023 r. do dnia 13 listopada 2023 r. poprzez umieszczenie projektu Programu wraz z formularzem zgłaszania opinii na stronie internetowej Urzędu Gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej.*

4. *Konsultacje przebiegały w następujący sposób: 1) Projekt Programu współpracy wraz z formularzem zgłaszania opinii został udostępniony na stronie internetowej Urzędu Gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej 2) Propozycje i uwagi można było zgłaszać do dnia 13 listopada 2023 r. za pomocą formularza opinii na adres poczty elektronicznej*

5. *Wynik konsultacji, w postaci protokołu z ich przebiegu zostanie opublikowany na stronie internetowej, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz wywieszony na tablicy Urzędu Gminy w Lipowej.*

6. *Ostateczna wersja Programu Współpracy Gminy Lipowa z organizacjami pozarządowymi, po przeprowadzeniu konsultacji, skierowana będzie na sesję Rady Gminy celem podjęcia stosownej uchwały.*

7. *Po uchwaleniu, „Rocznego programu współpracy Gminy Lipowa z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2024” zostanie on ogłoszony na stronie internetowej Urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz wywieszony na tablicy informacyjnej Urzędu Gminy w Lipowej.*

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 niezgłoszenia 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 nie zawarła informacji dot. zgłoszonych uwag, tj. ile i jakie uwagi wpłynęły, które podmioty zgłosiły uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. W § 13 załącznika do uchwały wskazano wyłącznie na termin i sposób przeprowadzenia konsultacji, bez omówienia ich wyników. Z zapisów uchwały nie wiadomo, czy w toku konsultacji zgłoszono jakieś uwagi oraz, w jaki sposób ewentualnie zgłoszone uwagi wpłynęły na treść Programu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru 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, publ. 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, regulacje zawarte w rozdziale 10 Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, nieuregulowanie w przedmiotowym Programie obligatoryjnego elementu dotyczącego informacji o przebiegu konsultacji stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Jednoczenie w § 15 ust. 5 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, iż *Za pracę w komisji nie przysługuje wynagrodzenie.* Rada w powyżej przytoczonym przepisie przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy. Należy podkreślić, że zasady uczestnictwa poszczególnych

członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowej, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. Uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być zatem utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji, czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Przepis ten przemawia za brakiem kompetencji rady gminy do określenia zasad wynagradzania członków komisji, bowiem z jego treści wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swoich przedstawicieli podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega odrębnemu reżimowi prawnemu – w szczególności ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 530). Stosownie do brzmienia art. 7 pkt 3 ww. ustawy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych będzie wykonywał wójt. W konsekwencji zatem, wynagrodzenie pracowników samorządowych podlega określonemu reżimowi prawnemu, a w stosunku do pozostałych członków komisji konkursowej brak jest podstaw do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad uczestnictwa w jej pracach (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 118/15).

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 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; 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 LXXIII/465/23 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy Lipowa z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 – 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**