



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2023 r.

Poz. 8090

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1065.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII.941.2023 Rady Gminy Ożarówice z dnia 28 września 2023 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Ożarówice z Organizacjami Pozarządowymi i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2024-2027”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2023 r. Rada Gminy Ożarówice podjęła uchwałę Nr XLVII.941.2023 w sprawie przyjęcia „Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Ożarówice z Organizacjami Pozarządowymi i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2024-2027”, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Ożarówice z Organizacjami Pozarządowymi i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2024-2027*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

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

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Ust. 1 art. 5a stanowi, iż 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 zgodnie z art. 5a ust. 5 ustawy: Wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:*

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zakres przedmiotowy;
- 3) okres realizacji programu;

4) sposób realizacji programu;

5) wysokość środków planowanych na realizację programu.

Analiza treści art. 5a ust. 5 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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 5 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, opubl. LEX nr 1353330 *uchybiecie 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.*

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 ustawowym. 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.*

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza, że uchwalony przez Radę Gminy Ożarówice Program jest aktem niekompletnym, ponieważ nie uregulowano w nim obowiązkowego elementu wynikającego z art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy, tj. nie określono wysokości środków planowanych na jego realizację. § 9 ust. 1 Programu, stanowi: *Rada Gminy Ożarówice corocznie uchwalając budżet Gminy określi wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, co wytycza finansowy zakres współpracy.* W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie Programu nie sposób uznać za spełniające wymóg określenia wysokości środków planowanych na jego realizację. Ustawodawca wprowadził wymóg określenia w przedmiotowym programie środków „planowanych”, co należy rozumieć jako podanie tej kwoty w wysokości prognozowanej. Odnośnie do odwołania się Rady Gminy Ożarówice w zakresie wskazania wysokości środków planowanych na realizację Programu do uchwały budżetowej, organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2014 r., sygn. akt: II OSK 208/14, w którym stwierdzono, że z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy wynika jednoznacznie obowiązek skonkretyzowania wysokości środków planowanych na realizację programu, co oznacza podanie określonej kwoty pieniężnej, już choćby z tego powodu, by podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego wiedziały, w jakich granicach finansowych współpraca w ramach programu będzie się odbywać i czy warto o te środki występować w konkursie ofert. Wskazać należy również, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, iż uchwała budżetowa jest odrębną uchwałą, dotyczącą zasadniczo innych zagadnień, podejmowaną w innym trybie i w innej procedurze, z pominięciem wymogów wprowadzonych przez ustawodawcę dla uchwalenia programu współpracy, w tym zwłaszcza z pominięciem przewidzianego w art. 5a ust. 1 ustawy wymogu konsultacji z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy oraz z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1 ustawy. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że choć powoływane orzeczenia zostały wydane na kanwie art. 5a ust. 4 ustawy, dotyczącego rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, to jednak zachowują one aktualność również w stosunku do wieloletniego programu współpracy, gdyż brzmienie przepisów w zakresie obowiązku określenia wysokości środków planowanych na realizację programu rocznego, jak i wieloletniego, są tożsame.

Organ nadzoru podkreśla, że uchwała w sprawie wieloletniej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest programem, a więc wskazana wysokość kwoty, jaką gmina ma zamiar przeznaczyć na jego realizację nie ma charakteru ostatecznego. Mowa

zatem o orientacyjnym wskazaniu planowanych środków w postaci konkretnej kwoty, które dana jednostka w określonym okresie jest w stanie przekazać na realizację programu. Oznacza to, że może dojść do sytuacji, gdy określona w wieloletnim programie współpracy kwota w kolejnych latach będzie się odpowiednio zwiększać bądź zmniejszać w stosunku do pierwotnie zakładanej.

Zdaniem organu nadzoru, powyżej wskazane uchybienie, polegające na niewypełnieniu przez Radę Gminy Ożarówice delegacji ustawowej, implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na błędy w elementach fakultatywnych programu: należy wskazać, że Rada Gminy Ożarówice nie zawarła w Programie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o sposobie tworzenia programu i o dokładnym przebiegu konsultacji. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do czasu przeprowadzenia 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 wskazała jakie konkretnie uwagi zostały zgłoszone, które organizacje zgłosiły te uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. Istotnym jest również to, że z treści § 11 Programu nie wynika nawet to, czy w ogóle jakiegokolwiek opinie i zastrzeżenia zostały zgłoszone w toku przeprowadzonych konsultacji, a także w jaki sposób ewentualne 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/GI 505/21, 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 § 11 Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Ponadto Rada w § 12 ust. 4 Programu przyjęła, że *Komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.* W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

W ocenie organu nadzoru, także § 13 ust. 2 Programu istotnie narusza art. 5a ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 16 ust. 1 i 19 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W omawianej regulacji załącznika wskazano, że:

Organizacja pozarządowa w okresie korzystania z dotacji jest zobowiązana do zamieszczania w swoich materiałach informacyjnych zapisu o finansowaniu bądź dofinansowaniu zadania przez samorząd Gminy Ożarówice.

Stanowiąc powyższe regulacje Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej określony w art. 5a ust. 1 i 4 ustawy. Rada nie posiada bowiem kompetencji do nakładania obowiązków informacyjnych na organizacje pozarządowe realizujące zlecone przez Gminę zadania publiczne. Należy podkreślić, że powyższa materia stanowi element umowy zawieranej między organem administracji publicznej a organizacją pozarządową lub podmiotem, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Jak wynika bowiem z treści art. 16 ust. 1 ustawy: *Organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania.* Ponadto należy wskazać, iż art. 19 pkt 2 ustawy stanowi, że ramowe wzory umów, o których mowa m. in. w art. 16 ust. 1 ustawy określa w rozporządzeniu Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Na podstawie

powyższej delegacji Przewodniczący Komitetu wydał rozporządzenie z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2018 r. poz. 2057). Zgodnie z § 7 ust. 1 Załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia *Zleceniobiorca(-cy) zobowiązuje(-ją) się do umieszczania logo Zleceniodawcy lub* / i* informacji, że zadanie publiczne jest współfinansowane* / finansowane* ze środków otrzymanych od Zleceniodawcy, na wszystkich materiałach, w szczególności promocyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i edukacyjnych, dotyczących realizowanego zadania publicznego oraz zakupionych rzeczach, o ile ich wielkość i przeznaczenie tego nie uniemożliwia, proporcjonalnie do wielkości innych oznaczeń, w sposób zapewniający jego dobrą widoczność. Należy pamiętać, że wzór umowy z rozporządzenia ma charakter ramowy. Można go zatem uzupełniać lub modyfikować, o ile zmiany nie sprzeciwiają się w sposób wyraźny określonym zasadom. Nie można jednak zmieniać postanowień umowy, które w sposób wyraźny wynikają ze wzoru (por. P. Staszczuk [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2022, art. 19). Wyłącznie strony umowy są uprawnione do ewentualnych modyfikacji treści umowy określonej we wzorze. Zatem Rada nie może w treści Programu zamieszczać postanowień należących do zakresu regulowanego w umowie, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy.*

Zdaniem organu nadzoru również regulacje zawarte w § 1 ust. 2-3 oraz § 4 Programu są niezgodne z prawem. W przepisach tych Rada postanowiła, iż:

§ 1 ust. 2. Obszar współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego obejmuje w szczególności sferę zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z uwzględnieniem art. 4 ust. 2 ustawy.

§ 1 ust. 3. Program jest otwarty i może ulec zmianie wraz ze zmianą warunków zewnętrznych wynikających z wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych, wniosków wynikających ze wzajemnych doświadczeń, a także zmieniającej się sytuacji finansowej Gminy.

§ 4. Zakres przedmiotowy współpracy. Obszary współpracy Gminy Ożarówice z organizacjami obejmują w szczególności sferę zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, realizowanych przez Gminę Ożarówice.

Powyższe regulacje Programu naruszają przepis art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy. Zakres przedmiotowy jak i formy współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości w kwestii możliwych obszarów i form współpracy. Zasadne zatem jest, aby przedmiot i formy współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego przewidziane były w programie w formie katalogu zamkniętego. Regulacja przyjęta w ww. przepisach wymogu tego nie spełnia. Ustalenie katalogu otwartego przedmiotu i form współpracy Gminy Ożarówice z organizacjami pozarządowymi umożliwia wprowadzenie innych, nieskonkretyzowanych przez Radę sposobów współdziałania. Przy czym z regulacji takiej nie wynika, jaki organ miałby oceniać, czy niewymieniona w programie forma współpracy lub obszar współpracy, mieści się w otwartym katalogu określonym w programie, podczas gdy do określenia przedmiotu jak i form współpracy właściwy jest wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu przedmiotowego i form współpracy o nowy przedmiot lub sposób, będzie mógł dokonać jedynie ten organ w drodze zmiany uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 125/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej opisane uchybienia 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 XLVII.941.2023 Rady Gminy Ożarówice z dnia 28 września 2023 r., 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