



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 listopada 2023 r.

Poz. 8670

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1099.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LXII/764/23 Rady Gminy Jasienica z dnia 26 października 2023 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Jasienica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 7 i pkt 11, art. 15 ust. 2d 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2023 r. Rada Gminy Jasienica przyjęła uchwałę Nr LXII/764/23 w sprawie Programu współpracy Gminy Jasienica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Gminy Jasienica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2023 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).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że narusza ona w sposób istotny art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 7 i pkt 11, art. 15 ust. 2d ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że § 6 ust. 1-ust. 5 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia sposobu realizacji przedmiotowego Programu. W wyżej powołanych regulacjach Programu wskazano, co następuje:

§ 6. 1. Program będzie realizowany przez Gminę we współpracy z organizacjami pozarządowymi, poprzez:

- 1) powierzenie wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji,
- 2) wspieranie zadania wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie jego realizacji w drodze umowy zlecenia,
- 3) wspólny udział w wykonywaniu zadań o charakterze pozafinansowym,
- 4) realizację inicjatyw lokalnych,
- 5) udzielanie pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego według obowiązujących przepisów prawa.

2. Zlecenie realizacji zadań publicznych następuje w trybie otwartego konkursu ofert.

3. Szczegóły dotyczące przedmiotu ofert konkursowych, wielkość przewidzianych środków finansowych na ich realizację będą każdorazowo określone w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert. Konkursy ogłasza się poprzez wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy Jasienica, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Gminy. Szczegółowe warunki zlecenia i realizacji zadania publicznego będą każdorazowo określone w umowie.

4. Zlecenie realizacji zadań publicznych może nastąpić również na podstawie odrębnych przepisów przewidujących inny tryb zlecenia niż otwarty konkurs ofert.

5. Na wniosek organizacji pozarządowej lub podmiotu wymienionego w art. 3 ust. 3 ustawy, Wójt Gminy Jasienica może zlecić realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert na zasadach i w trybie określonym w art. 19a ustawy.

Z treści § 6 ust. 1 załącznika do uchwały wynika, że określono wyłącznie sposób realizacji Programu Gminy we współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednocześnie pomijając wskazanie sposobu jego realizacji z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Należy jedynie zaznaczyć, że organ stanowiący gminy w celu prawidłowej realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy jest obowiązany podjąć roczny program współpracy nie tylko z organizacjami pozarządowymi lecz również z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Zatem pominięcie w sposobie realizacji Programu podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy skutkuje niewypełnieniem upoważnienia ustawowego.

Przedmiotowe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Na marginesie wskazać należy, że skoro Rada zdefiniowała w Programie pojęcie *podmiotów uprawnionych*, przez które rozumie *organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w przepisie art. 3 ust. 3 ustawy, o której mowa w pkt. 1*, to Rada powinna tym pojęciem posługiwać się w regulacjach tej uchwały. Tymczasem, mimo zdefiniowania pojęcia „podmiotów uprawnionych”, Rada w treści § 6 załącznika do uchwały, wskazała że Program będzie realizowany we współpracy z organizacjami pozarządowymi, a nie z podmiotami uprawnionymi, o których mowa w § 1 pkt 2 załącznika do uchwały. Stąd też należy uznać, że Rada pominęła uregulowanie sposobu realizacji Programu odnośnie do podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie.

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

Regulacja § 10 ust. 2 załącznika do uchwały wskazująca, że *W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Urzędu Gminy oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe niebiorące udziału w otwartym konkursie ofert* – stanowi niedozwoloną modyfikację art. 15 ust. 2d ustawy. Należy wyjaśnić, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) 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).

Powyższe uwagi dotyczące niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do § 8 ust. 2 załącznika do uchwały, tj. *Sprawozdanie z realizacji Programu za 2024 rok Wójt Gminy przedłoży Radzie Gminy do dnia 31 maja 2025 roku*, stanowi modyfikację art. 5a ust. 3 ustawy. Przedmiotowa regulacja załącznika do uchwały istotnie narusza prawo, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Ponadto Rada w § 10 ust. 9 załącznika do uchwały przyjęła, że *Komisja 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo należą wskazać, że § 10 ust. 14 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanie ofert odrzuconych wraz z uzasadnieniem” wraz z poprzedzającym go przecinkiem – istotnie narusza prawo. Rada w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała elementy protokołu z posiedzenia komisji konkursowej, tj. *Protokół zawiera w szczególności wskazanie konkursu, którego protokół dotyczy, skład komisji, liczbę złożonych ofert, wskazanie ofert, które zostały zaopiniowane pozytywnie wraz z propozycją przyznania dotacji, wskazanie ofert odrzuconych wraz z uzasadnieniem*.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert (art. 13 ust. 1 ustawy). Zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 1 ustawy organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;
- 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;

3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;

4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;

5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;

6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Stosownie natomiast do treści art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, w tym przypadku do Wójta Gminy. Zadaniem komisji jest zatem opiniowanie ofert w otwartych konkursach ofert, nie zaś decydowanie o wyborze ofert spełniających lub niespełniających warunków formalnych, w tym decydowanie o odrzuceniu ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 LXII/764/23 Rady Gminy Jasienica z dnia 26 października 2023 r. w sprawie *Programu współpracy Gminy Jasienica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024*, 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, 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