



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 grudnia 2023 r.

Poz. 8991

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1145.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 listopada 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 726/LXV/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu Współpracy Miasta Lublińca z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2024”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 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 Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 726/LXV/2023 w sprawie przyjęcia „Programu Współpracy Miasta Lublińca z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2024”. Załącznik do uchwały stanowi *Programu Współpracy Miasta Lublińca z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2024*, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2023 r.

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

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.*

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

W rozdziale XII Programu Rada określiła tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W przepisach tych Rada postanowiła, że:

§ 17. 1. Komisję powołuje Burmistrz w drodze zarządzenia.

2. Komunikat zapraszający do zgłaszania kandydatur na członka Komisji ogłasza Burmistrz.

3. Komunikat zamieszczany jest na stronie internetowej Miasta na okres nie krótszy niż 7 dni.

4. Komunikat zawiera informacje o wymaganiach dotyczących kandydatur na członków Komisji.

5. Za pracę każdej Komisji odpowiedzialny jest Przewodniczący, wskazany przez Burmistrza.

6. Członkowie Komisji zobowiązani są do opiniowania ofert w formie pisemnej. Na tej podstawie sporządzane jest stanowisko Komisji.

7. Wszyscy członkowie Komisji mają prawo do wglądu w dokumentację stanowiącą podstawę pracy Komisji – zarówno podczas trwania posiedzeń, w okresie między posiedzeniami, jak i po zakończeniu procedury konkursowej.

8. Komisja zobowiązana jest do przedstawienia Burmistrzowi swojego stanowiska wobec wszystkich ofert w terminie umożliwiającym realizację zadań.

9. Ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert, wraz z decyzją o wysokości kwoty przyznanej dotacji, dokonuje Burmistrz.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w powołanych powyżej regulacjach załącznika do uchwały nie określiła kompleksowo zasad działania komisji konkursowej. Z regulacji tych wynika, iż członkowie Komisji są zobowiązani do opiniowania ofert w formie pisemnej i na tej podstawie sporządzane jest stanowisko Komisji. Z tak sformułowanych przepisów nie wynika natomiast kto i w jaki sposób będzie opracowywał wspólne stanowisko, co będzie w sytuacji, gdy członek Komisji nie zaopiniuje oferty. Czy powyższe stanowisko Komisji będzie sporządzane na posiedzeniu, jeżeli tak, to czy wymagane jest quorum dla ważności takiego posiedzenia oraz jaką większością będzie wspólne stanowisko przegłosowywane. Brak pełnych ustaleń w powyższym zakresie powoduje trudność, a nawet niemożność zastosowania w praktyce właściwych zasad działania przedmiotowej komisji.

Tym samym należy stwierdzić, że przy tak skonstruowanych przepisach uchwały, Komisja konkursowa do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert będzie działała w sposób dowolny. Wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, w taki sposób, by precyzyjnie i kompleksowo realizowały one delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowania nie spełniają jednak ww. wymogów.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, niepełne określenie zasad działania ww. komisji skutkuje niewypełnieniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 1, ust. 4 pkt 11 ustawy. Przedmiotowe naruszenia należy zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa, które stanowią podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Ponadto za niezgodny z prawem należy uznać § 1 pkt 5 Programu, zgodnie z którym *Ilekoć w Programie jest mowa o dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)*. Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *ilekoć w ustawie jest mowa o: dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.)*. Tym samym Rada,

przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji, dokonała nieuprawnionej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Organ nadzoru wskazuje, iż 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).

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 726/LXV/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu Współpracy Miasta Lublińca z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy