



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 grudnia 2023 r.

Poz. 10166

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1251.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 grudnia 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 434/L/2023 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Miasta Kalety z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa 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. 4 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 23 listopada 2023 r. Rada Miejska w Kaletach przyjęła uchwałę Nr 434/L/2023 w sprawie przyjęcia programu współpracy Miasta Kalety z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa 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”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Miasta Kalety z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku 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 ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 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).

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że nie zawiera ona wszystkich elementów obligatoryjnych, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

W ocenie organu nadzoru postanowienia Rozdziału 9 Programu, Sposób tworzenia programu i przebieg konsultacji nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Regulacje tam zawarte nie zawierają bowiem wyczerpującej informacji o przebiegu konsultacji.

Zdaniem organu nadzoru program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o przebiegu konsultacji, a zatem 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 nie zgłaszania sugestii, opinii czy uwag do projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp.

W niniejszym Programie Rada ograniczyła się jedynie do ogólnych informacji podając w § 11, że:

1. *Prace nad przygotowaniem Programu zostały zainicjowane i przeprowadzone przez Wydział Organizacji, Promocji i Pozyskiwania Środków Urzędu Miejskiego w Kaletach.*

2. *Przygotowanie Programu objęło realizację następujących działań:*

1) *rozpatrzenie wniosków i propozycji do projektu Programu zgłaszanych w ciągu roku przez organizacje pozarządowe,*

2) *przygotowanie przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne Urzędu informacji na temat wysokości planowanych środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych przez*

Podmioty Programu oraz priorytetów w realizacji zadań publicznych,

3) *skierowanie projektu Programu do konsultacji,*

4) *rozpatrzenie opinii i uwag złożonych przez Podmioty Programu podczas konsultacji,*

5) *opracowanie projektu Programu po rozpatrzeniu opinii i uwag uzyskanych od Podmiotów Programu,*

6) *przedłożenie Programu Radzie Miejskiej, celem zaopiniowania przez Komisje i podjęcia stosownej uchwały na sesji Rady Miejskiej.*

7) *Po uchwaleniu Programu zostanie on zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miejskiego oraz na stronie internetowej miasta.*

W niniejszym Programie Rada Miejska określając przebieg konsultacji ograniczyła się jedynie do ogólnych informacji. Nie wskazano natomiast: w jakim terminie odbyły się i jak długo trwały konsultacje, podmiotów, które w tych konsultacjach brały udział, czy wpłynęły uwagi lub opinie i czy zostały uwzględnione. Należy zaznaczyć, że samo tylko wskazanie, iż konsultacje takie się odbyły, bez podania ww.

informacji, nie określa wymaganego przepisami prawa „przebiegu” konsultacji. Informacje na ten temat oraz przebieg konsultacji winien mieć odzwierciedlenie w przyjętej przez Radę Miejską uchwale, stosownie do delegacji określonej przez ustawodawcę w przepisie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy, dlatego też (...) skierowanie projektu Programu do konsultacji, rozpatrzenie opinii i uwag złożonych przez Podmioty Programu podczas konsultacji, opracowanie projektu Programu po rozpatrzeniu opinii i uwag uzyskanych od Podmiotów Programu, (...), pozostaje bez znaczenia dla omawianej sprawy i nie może przemawiać za prawidłową realizacją delegacji ustawowej. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., (sygn. akt III SA/Gl 505/21, orzeczenie nieprawomocne, 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.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja przepisu § 11 Programu nie stanowi informacji o przebiegu konsultacji co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że część przyjętych postanowień uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 10 ust. 3 Programu Rada Miejska wskazała, że *W skład Komisji wchodzi co najmniej trzech przedstawicieli organu wykonawczego gminy oraz dwie osoby reprezentujące Podmioty Programu. W przypadku niewskazania przez Podmiot Programu żadnej osoby do składu Komisji Konkursowej, Komisja działa bez udziału tych osób.*

W ocenie organu nadzoru należy zauważyć, iż ww. przepis stanowi bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy, w której ustawodawca określił skład komisji i zasady jej funkcjonowania. Skoro skład komisji konkursowych został określony przez ustawodawcę, brak jest podstaw do wkraczania przez Radę Miejską w ustawowo unormowaną kwestię członkostwa w komisji konkursowej, wyklucza to również jakkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady.

Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazującym, że: „norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13). Omawiana kwestia nie powinna być normowana przez uchwałę Rady Miejskiej, gdyż tego typu regulacje wkraczają w kompetencje organu wykonawczego, który zgodnie z art. 15 ust. 2b wyznacza samodzielnie skład komisji konkursowej.

Dalej, poza delegację wykracza § 10 ust. 7 Programu. Zagadnienie wyłączenia członka komisji konkursowej zostało uregulowane w art. 15 ust. 2f ustawy, nakazującym do członków komisji konkursowej stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego mają charakter bezwzględnie obowiązujący i Rada nie ma uprawnienia do ich modyfikacji w treści uchwały. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt III Sa/Wr 71/14 (opubl. LEX nr 1568549): *Nażalenie na członka komisji konkursowej obowiązku podpisania dokumentu, w którym składa oświadczenie o swojej bezstronności i zobowiązuje się do udziału w pracach komisji nie znajduje podstawy w przepisach k.p.a. regulujących kwestię wyłączenia pracownika i mających zastosowanie do członków komisji konkursowej oraz w art. 15 ust. 2a-2f u.d.z.p.p. regulującym podstawowe zasady powoływania i działania komisji konkursowej.* Reasumując, w § 10 ust. 7 Programu Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe, dokonując powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy. Ustawodawca, przekazując organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego dany zakres spraw do uregulowania, przekazuje wyłącznie sprawy dotychczas nieuregulowane w aktach wyższego rzędu.

Treść § 10 ust. 8 pkt 5 Programu, zgodnie z którym *Posiedzenie Komisji Konkursowej obejmuje w szczególności: (...) 5) ocenę merytoryczną złożonych ofert, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i zawartymi w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych Miasta Kalety na rok 2024*, sprzeczne jest z treścią art. 15 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym 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 („ocena merytoryczna”) nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej.

Treść § 12 ust. 1 w zakresie sformułowania: „w szczególności” Programu nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, tj. w zakresie określenia w przedmiotowym programie sposobu oceny realizacji programu. Rada Miejska w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

1. *Miernikami efektywności realizacji Programu w danym roku będą informacje dotyczące w szczególności: (...).*

W ocenie organu nadzoru, użycie w powołanej regulacji załącznika do uchwały sformułowania „w szczególności” powoduje, że katalog informacji stanowiących mierniki efektywności Programu, ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że miernikami mogą być również inne, niewymienione w załączniku do uchwały, dane. W konsekwencji ww. regulacja w zakresie sformułowania „w szczególności” Programu jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż Rada Miejska przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo wskazania informacji, które będą brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny efektywności Programu. Ponownie wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

W § 12 ust. 3 Programu, w którym uregulowano stosowanie do dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy – sposób realizacji programu, Rada Miejska przyjęła, iż: *Burmistrz Miasta, nie później niż do dnia 31 maja 2025 roku, przedłoży Radzie Miejskiej sprawozdanie z realizacji Programu i zamieści w Biuletynie Informacji Publicznej.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu realizacji Programu, lecz odnosi się jedynie do informacji, że Burmistrz w terminie do 31 maja 2025 r. przedkłada Radzie sprawozdanie z realizacji Programu. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek ten 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.*

Przepis art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy nie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę sporządzania sprawozdania przez organ wykonawczy gminy. Nadto, jak wyżej podkreślano, organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. W konsekwencji, regulację § 12 ust. 3 Programu należy ocenić, jako podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz naruszającą w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 4 w zw. z ust. 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Dodatkowo należy podnieść, że w § 13 ust. 2 Programu wskazano, co następuje:

W sytuacjach nieuregulowanych Programem mają zastosowanie przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o finansach publicznych, ustawy o samorządzie gminnym oraz Kodeksu Cywilnego.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja Programu narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu załącznika do uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje Program, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o finansach publicznych, ustawa o samorządzie terytorialnym oraz Kodeks Cywilny. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom Programu przed ww. ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w paragrafie Programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje

konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rządu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że materia dotycząca trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w konkursach ofert, powinna być ujęta w osobnym rozdziale Programu. Za zbędne należy również uznać powtórzenie podstawy prawnej wydania uchwały w samym Programie (§ 1).

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 434/L/2023 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Miasta Kalety z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa 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