



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 stycznia 2024 r.

Poz. 456

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1234.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LII.411.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11, art. 5a ust. 3, art. 15 ust. 2d, art. 15 ust. 2j i art. 13 ust. 3 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 Kornowac przyjęła uchwałę Nr LII.411.2023 w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Gminy Kornowac z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 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 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11, art. 5a ust. 3, art. 15 ust. 2d, art. 15 ust. 2j i art. 13 ust. 3 ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że § 3 ust. 1 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia określonego w art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 2 ustawy (tj. w zakresie dotyczącym określenia zasad współpracy). W przepisie § 3 ust. 1 załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

*§ 3. 1. Współpraca Gminy z organizacjami opiera się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności i uczciwej konkurencji.* Rada dokonała zatem modyfikacji przepisu art. 5 ust. 3 ustawy (pominięto zasadę jawności). W ocenie organu nadzoru, zasady 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 co do wskazanych zasad współpracy. Przykładowo zasada jawności (pominięta w Programie) wymaga ustalenia w programie konkretnych rozwiązań dotyczących polityki informacyjnej i zapewnienia społecznej kontroli nad procesem podejmowania decyzji dotyczących współpracy z organizacjami. W tym miejscu należy dodatkowo zaznaczyć, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi 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 Órodek Zamiejskowy 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). Wobec powyższego, Rada Gminy nie jest upoważniona do modyfikowania przepisów ustawy, tj. wyboru tylko niektórych zasad współpracy wymienionych w art. 5 ust. 3 ustawy, lecz do skonkretyzowania wszystkich zasad wymienionych w ww. przepisie.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru ww. modyfikację i nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Powyższe uwagi dotyczące niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do:

1. § 8 ust. 3 załącznika do uchwały, tj. *Rozstrzygnięcie konkursu podaje się do publicznej wiadomości na stronie Biuletynu Informacji Publicznej [www.bip.kornowac.pl](http://www.bip.kornowac.pl) oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy Kornowac*, który stanowi modyfikację przepisu art. 15 ust. 2j w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy, jak również

przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada upoważnienia do regulowania kwestii dotyczących ogłaszania (publikacji) rozstrzygnięć ww. konkursów,

2. § 11 ust. 3 załącznika do uchwały, tj. *Wójt składa Radzie sprawozdanie z realizacji Programu w terminie do 31 maja następnego roku za rok poprzedni*, który stanowi modyfikację przepisu art. 5a ust. 3 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada upoważnienia do nałożenia obowiązku sporządzenia przez Wójta sprawozdania z realizacji Programu oraz określenia terminu jego przedłożenia.

Dalej należy wskazać, że regulacje § 7 ust. 1 i ust. 2 i § 9 ust. 1 załącznika do uchwały stanowiące odpowiednio, że *Otwarte konkursy ofert są ogłaszane i przeprowadzane w oparciu o przepisy ustawy i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze, Przy rozpatrywaniu ofert stosuje się przepisy ustawy i postanowienia Programu oraz Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonania zleconego zadania określa ustawa – również istotnie naruszają prawo*. W ocenie organu nadzoru, zarówno z przepisu stanowiącego podstawę do przyjęcia przedmiotowego Programu (art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy) jak i z pozostałych przepisów ustawy nie można wywieść upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do decydowania czy do procedury rozpatrywania otwartych konkursów ofert, ich ogłaszania, udzielania dotacji, jej rozliczania i kontroli stosowane są (bądź nie) przepisy aktów hierarchicznie wyższych, tj. przepisy ustawy i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

W ocenie organu nadzoru, regulacje § 8 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały stanowiące, że *Rozstrzygnięcia konkursu ofert dokonuje Wójt Gminy Kornowac w formie zarządzenia, Od rozstrzygnięcia Wójta Gminy Kornowac nie przysługuje odwołanie oraz Wójt Gminy Kornowac zastrzega sobie możliwość nie rozstrzygnięcia konkursu – zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy*. Rada nie posiada upoważnienia do regulowania kwestii dotyczących procedury rozstrzygania ofert w otwartych konkursach ofert lecz wyłącznie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania tych ofert.

Paragraf 14 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały – *Organizacja, w okresie otrzymywania dotacji, jest zobowiązana do zamieszczania w swoich materiałach informacyjnych i sprawozdawczych zapisu o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania przez Gminę Kornowac oraz W sprawach spornych ostatecznego rozstrzygnięcia dokonuje Wójt Gminy Kornowac – również zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy*, gdyż organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do nakładania obowiązków informacyjnych na organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, jak również do wskazywania podmiotu do rozstrzygania kwestii spornych związanych z realizacją przedmiotowych obowiązków.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 LII.411.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie *programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego 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 w całości, 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**