



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2024 r.

Poz. 535

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1325.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXX/702/23 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Bobrowniki z Organizacjami Pozarządowymi i Innymi Podmiotami na lata 2024-2026, w części określonej w:

- 1) § 10 oraz § 11 ust. 2 Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Bobrowniki z Organizacjami Pozarządowymi i Innymi Podmiotami na lata 2024-2026, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako „załącznik”), jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”
- 2) § 13 i § 14 załącznika, jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy;
- 3) § 15 załącznika, jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy;
- 4) § 16 ust. 5 załącznika, jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Gminy Bobrowniki podjęła uchwałę Nr LXX/702/23 w sprawie Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Bobrowniki z Organizacjami Pozarządowymi i Innymi Podmiotami na lata 2024-2026. Wieloletni Program Współpracy Gminy Bobrowniki z Organizacjami Pozarządowymi i Innymi Podmiotami na lata 2024-2026 stanowi załącznik do ww. uchwały (dalej jako „załącznik”).

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2023 r.

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

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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.*

Z kolei art. 5a ust. 2 ustawy stanowi: *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.*

W tym miejscu wypada wskazać, że wymogi co do zawartości wieloletnich programów zawiera 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.*

Tym niemniej Rada Gminy Bobrowniki zawarła w przyjętym programie również dodatkowe przepisy wynikające m.in. art. 5a ust. 4 ustawy, do czego była zresztą uprawniona jako, że ustawodawca posłużył się w art. 5a ust. 5 ustawy określeniem „w szczególności”, dając tym samym radzie możliwość rozszerzenia zawartego w nim katalogu.

Organ nadzoru wskazuje, że wobec wzbogacenia katalogu o dodatkowe przepisy wskazane w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy uchwała powyższa, podobnie jak uchwały podejmowane na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy ma charakter aktu prawa miejscowego (tak w świetle aktualnej linii orzeczniczej: por. wyrok NSA z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4215/21, WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 841/21, WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 207/21, z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 271/20, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 78/18, WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20, WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 579/21, z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 609/21, WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 141/23).

W przypadku treści załącznika istotne są wskazane niżej przepisy art. 5a ust. 4 ustawy: *Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:*

[...]

- 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 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 – co jednak w analizowanej sytuacji nie jest konieczne, jako że jak wskazano wcześniej, podstawą do określenia obligatoryjnych elementów programu jest art. 5a ust. 5 ustawy.

Tym niemniej, jeżeli Rada zdecydowała się na rozszerzenie tego katalogu powinna to zrobić zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. 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.*

Odnosząc powyższe rozważania do wad uchwały należy wskazać, że w § 16 ust. 5 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, iż 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 WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14 publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 10 załącznika Rada postanowiła, że: *Środki finansowe na realizację Programu przeznacza się:*

- 1) na realizację zadań publicznych w ramach otwartych konkursów ofert – 80% planowanej kwoty,*
- 2) na realizację małych grantów – 20% planowanej kwoty,*

zaś w § 11 ust. 2 załącznika wskazano, że: *Dotacje, o których mowa wyżej nie mogą być wykorzystywane na:*

- 1) zakupy inwestycyjne,*
- 2) remonty oraz bieżące utrzymanie obiektów i budynków, będących w posiadaniu organizacji,*
- 3) zakupy gruntów,*
- 4) działalność gospodarczą,*
- 5) pokrycie kosztów utrzymania organizacji pozarządowej.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie znajdują oparcia w przepisach ustawy, jako, że zgodnie z treścią art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, Rada powinna w programie określić wyłącznie wysokość środków planowanych na realizację całego programu, a nie dokonywać ich podziału na poszczególne typy udzielanych grantów. Kompetencja w zakresie podziału środków, zaplanowanych w programie przez Radę, a następnie skonkretyzowanych w uchwale budżetowej, stanowi wyłączną domenę organu wykonawczego. Tym samym należy stwierdzić, że rozdzielenie w Programie kwot na typy udzielanych grantów nie tylko nie znajduje upoważnienia w przepisie delegującym, ale również wkracza w kompetencje organu wykonawczego. Wysokość środków planowanych na realizację całego Programu powinna zostać określona wprost w przedmiotowej uchwale, a dyspozycję wskazania tej wysokości powinno wypełniać postanowienie pozwalające na wyprowadzenie konkretnej wartości pieniężnej. Ta sama uwaga odnosi się do postanowienia § 11 ust. 2 załącznika – przyjmując powyższy przepis Rada Gminy Bobrowniki przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, naruszając tym samym prawo w sposób istotny. Reasumując, Rada w przedmiotowym Programie w sposób nieprawidłowy uregulowała obligatoryjny element dotyczący wysokości środków planowanych na realizację programu, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Ponadto w § 13 załącznika (Rozdział 9 – Sposób oceny realizacji Programu) Rada nałożyła obowiązek sporządzania sprawozdania z realizacji Programu (w oparciu o informacje uzyskane z odpowiednich komórek organizacyjnych) na pracownika Urzędu wyznaczonego przez Wójta Gminy do współpracy z organizacjami pozarządowymi i pożytku publicznego. Tym samym Rada wykroczyła poza upoważnienie ustawowe, gdyż żaden przepis ustawy nie upoważnia Rady do regulowania powyższych kwestii i w gestii Wójta pozostaje określenie w jaki sposób powstaje projekt sprawozdania i kto ma go przygotować (ustawa nakłada na wójtów jedynie oblig w sprawie terminu przedłożenia sprawozdania radzie). W § 14 załącznika Rada wskazała w sposób enumeratywny co winno zawierać wskazane wyżej sprawozdanie, do czego zgodnie z art. 5a ust. 4 nie miała upoważnienia.

Wypada również wskazać, że zdaniem organu nadzoru Rada nieprawidłowo przyjęła treść § 15 załącznika (Rozdział 10. Sposób tworzenia Programu oraz przebieg konsultacji). Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy program winien zawierać informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Jednakże w Rozdziale 10 nie opisano w sposób wyczerpujący 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 niezgłaszania 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.

Jednakże w niniejszym Programie Rada ograniczyła się jedynie do ogólnych informacji podając w § 15, że:

*1. Projekt Programu współpracy opracowany został w Urzędzie Gminy na podstawie informacji dotyczących współpracy z organizacjami, a także sugestii i ustnych wniosków przedstawicieli organizacji.*

*2. Projekt Programu wysłany został na adresy korespondencyjne organizacji. Projekt opublikowany został również w Biuletynie Informacji Publicznej.*

*3. Konsultacje społeczne przeprowadzone zostały w dniach 9-16 listopada 2023 r.*

Oznacza to, że w uchwale zabrakło szeregu istotnych informacji dotyczących m.in. przebiegu konsultacji oraz podmiotów, które w nich uczestniczyły, czy wreszcie ich wyniku. Należy zaznaczyć, że samo tylko wskazanie, iż konsultacje takie się odbyły, bez podania ww. informacji, nie określa wymaganego przepisami prawa „przebiegu” konsultacji.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., (sygn. III SA/Gl 505/21, 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 § 15 załącznika nie stanowi informacji o przebiegu konsultacji, co stanowi istotne naruszenie ustawy.

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). W przypadku powyższej uchwały stwierdzone naruszenia prawa nie dotyczyły obligatoryjnych elementów uchwały, wobec powyższego w ocenie organu nadzoru możliwe jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem jedynie poprzez usunięcie kwestionowanych przepisów i pozostawienie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym kształcie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXX/702/23 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Bobrowniki z Organizacjami Pozarządowymi i Innymi Podmiotami na lata 2024-2026 – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**