



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 października 2024 r.

Poz. 7166

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.827.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 28/V/24 Rady Gminy Świerklany z dnia 23 września 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Świerklany z organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2024 r. Rada Gminy Świerklany przyjęła uchwałę Nr 28/V/24 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Świerklany z organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Gminy Świerklany z organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025.

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

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 gminnym 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 oraz ust. 4 pkt 11 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że § 13 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia zasad działania komisji konkursowej. W wyżej powołanych regulacjach Programu Rada Gminy wskazała, że:

1. *Oferty złożone do otwartego konkursu ofert rozpatruje Zespół ds. oceny wniosków z zakresu pożytku publicznego w Gminie Świerklany, którego skład imienny oraz regulamin pracy określa Wójt Gminy Świerklany w drodze zarządzenia.*

2. *Powołany Zespół ds. oceny wniosków z zakresu pożytku publicznego w Gminie Świerklany opiniuje pod względem merytorycznym wszystkie oferty konkursowe w zespołach nie mniejszych niż 3-osobowych i w terminach nie dłuższych niż 14 dni po upływie terminu składania ofert określonego w ogłoszeniu o konkursie ofert.*

3. *Ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert wraz z decyzją o wysokości przyznanej dotacji dokonuje Wójt Gminy Świerklany.*

W ocenie organu nadzoru, z przywołanych wyżej regulacji nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania Zespołu, np. kto zwołuje i prowadzi posiedzenia zespołu, w jaki sposób podejmowane są decyzje (jaką większością głosów), czy wymagane jest kworum dla ważności obrad zespołu. Są to zasady niezbędne do funkcjonowania komisji konkursowych, które Rada powinna określić w treści przedmiotowego Programu. Określenie zasad działania komisji konkursowych, na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby podmiot inny niż rada ustalił ww. zasady.

W § 13 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada ustaliła, że *Oferty złożone do otwartego konkursu ofert rozpatruje Zespół ds. oceny wniosków z zakresu pożytku publicznego w Gminie Świerklany, którego skład imienny oraz regulamin pracy określa Wójt Gminy Świerklany w drodze zarządzenia.*

Tymczasem z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy wynika jednoznacznie, że to rada gminy jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Przeniesienie uprawnień z organu uchwałodawczego na organ wykonawczy jest sprzeczne z prawem (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 380/20). Zatem norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia regulaminu pracy Komisji konkursowej czy też określania zasad postępowania tej Komisji. Zasady działania Komisji konkursowej do opiniowania ofert powinien określić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, iż w art. 15 ust. 2b-2e ustawy ustawodawca określił skład komisji. Z art. 15 ust. 2a ustawy wynika, że organ powołujący komisję (Wójt Gminy) wyznacza jej skład. W związku z powyższym zawarcie informacji że skład imienny określa Wójt Gminy Świerklany wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Zatem niepełne i nieprawidłowe uregulowanie powyższej kwestii powoduje, iż w przedmiotowym Programie brak jest zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert,

a więc obligatoryjnego elementu uchwały określonego przepisem art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy – co wpływa na legalność całej uchwały.

Przepisem § 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Zadaniami priorytetowymi do realizacji w roku 2025 są w szczególności zadania z następujących obszarów: (...).*

Powyższa regulacja poprzez posłużenie się sformułowaniem w „szczegółności” narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, powoduje bowiem, że katalog priorytetowych zadań publicznych określonych w programie, ma charakter wyliczenia otwartego. Tymczasem, Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej ustawowego upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić priorytetowe zadania publiczne. Niedopuszczalne jest bowiem wprowadzenie do Programu regulacji, która będzie dopuszczała także zlecenie do realizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o którym mowa w ustawie innych zadań nie ujętych w programie. Zasadne zatem jest, aby priorytetowe zadania publiczne przewidziane do realizacji w danym roku były wskazane w programie w formie katalogu zamkniętego. Regulacja przyjęta w § 6 załącznika do uchwały wymogu tego nie spełnia.

Z § 1 ust. 6 załącznika do uchwały wynika, iż *Ilekróć w programie jest mowa o: „dotacji” – rozumie się przez to dotację w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 1270 z późn. zm.).*

Należy wskazać, że definicja „dotacji” znajduje się w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 2 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 ustawy nie upoważnia Rady do definiowania w podjętej uchwale pojęć ustawowych. Brak upoważnienia dla Rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych. Ponadto definicja pojęcia „dotacji” określona przez Radę w treści załącznika do uchwały, odbiega od definicji ustawowej zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy, który odwołuje się wprost do art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych. Tym samym Rada dokonała modyfikacji definicji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności § 1 ust. 6 załącznika do uchwały.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 11 ust. 2 załącznika do uchwały, w treści której wskazano, że: *Wójt Gminy Świerklany w terminie do 31 maja 2026 roku przedłoży Radzie Gminy sprawozdanie z realizacji niniejszego programu. Tymczasem art. 5a ust. 3 ustawy stanowi, iż: 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. Wobec czego kwestia obowiązku przedłożenia rocznego sprawozdania radzie, a także obowiązek jego publikacji, został już uregulowany w materii ustawowej. Powyższa regulacja załącznika do uchwały stanowi zatem modyfikację przepisu art. 5a ust. 3 ustawy.*

Jak przyjmuje się w judykaturze, dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1284/14). Jednakże w sytuacji, w której organ dokonując w akcie prawa miejscowego zmiany czy modyfikacji przepisów ustawowych, skutkujący tym, że zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu straciłaby swoje pierwotne znaczenie, co ma miejsce w niniejszej uchwale, to wówczas oznacza, że doszło do naruszenia prawa i to w stopniu rażącym (wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 94/18).

Na marginesie należy wskazać, że narusza zasady przyzwoitej legislacji powoływanie pod tytułem załącznika trzy razy rozdziału *I Postanowienia ogólne*, a następnie tekstu, który nie ma charakteru normatywnego, a stanowi raczej preambułę dla Programu. Część merytoryczna Programu została ujęta w przepisach ujętych w rozdziały – począwszy od rozdziału *I. Postanowienia ogólne*. Nieprawidłowe jest również oznaczenie punktów w § 3 – zamiast kolejnymi cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu. Takie oznaczenie właściwe jest dla ustępów.

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 Olsztynie 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 28/V/24 Rady Gminy Świerklany z dnia 23 września 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Świerklany z organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025”, 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