



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2024 r.

Poz. 1241

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.72.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 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 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXV/391/2023 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Ciasna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w następujących częściach Załącznika do uchwały:

1) w ust. 1 rozdziału I – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 w zw. z art. 5a ust. 1 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”,

2) w ust. 2 rozdziału XII w zakresie wyrazów: „W celu oceny ofert” oraz w ust. 9 rozdziału XII w zakresie wyrazów: „ocenia i” – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Ciasna przyjęła uchwałę Nr LXV/391/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Ciasna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Gminy Ciasna z organizacjami pozarządowymi oraz 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 4 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części 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 ust. 1 rozdziału I Programu jest niezgodny z art. 5a ust. 4 w zw. z art. 5a ust. 1 ustawy. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *Program współpracy Gminy Ciasna z organizacjami pozarządowymi określa ogólne formy, zasady oraz zakres współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzonymi na terenie Gminy Ciasna działalność statutową w zakresie odpowiadającym zadaniom ustawowym gminy. Definiuje on ponadto priorytety zadań, których wykonanie wiąże się z udzieleniem pomocy publicznej realizującym je organizacjom.*

Zdaniem organu nadzoru przepis ten posiada wyłącznie walor informacyjny. Tymczasem, regulacje o takim charakterze nie powinny stanowić materii aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała. Uchwała przyjmująca program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy powinna zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować – i to w sposób nie kompleksowy – o materii uregulowanej niniejszą uchwałą. Należy przy tym podkreślić, iż elementy obligatoryjne programu współpracy z organizacjami pozarządowymi zostały wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy. Ponadto, Rada w niniejszej uchwale uregulowała nie tylko sprawy, o jakich mowa w ust. 1 rozdziału I Programu, ale także inne sprawy, które zostały pominięte w tym przepisie. Powyższy przepis ma zatem charakter jedynie informacyjny, a zatem nie wprowadza norm o charakterze powszechnie obowiązującym, które wiązałyby podmioty znajdujące się poza aparatem organizacyjnym Gminy, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Z tego względu unormowanie zawarte w ust. 1 rozdziału I Programu należy uznać za sprzeczne ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy.

W ust. 2 rozdziału XII Programu Rada postanowiła, iż *W celu oceny ofert Wójt Gminy powołuje komisję konkursową w drodze zarządzenia.* Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy *Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.* Zadaniem komisji konkursowej nie jest dokonywanie oceny złożonych ofert, ale opiniowanie ofert. Rada dokonała zatem niedozwolonej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru wskazuje, iż 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 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).

Podobne zastrzeżenia należy odnieść również do regulacji zawartej w ust. 9 rozdziału XII Programu, w którym Rada Gminy wskazała, iż zadaniem komisji konkursowej jest ocena nadesłanych ofert.

Powyżej opisane uchybienie 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; CBOŚA).

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 LXV/391/2023 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Ciasna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024” – 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**