



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 stycznia 2024 r.

Poz. 144

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1190.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 457(LXI)23 Rady Gminy Poraj z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Poraj z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11, art. 3 ust. 1, art. 17 pkt 1-pkt 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 30 listopada 2023 r. Rada Gminy Poraj przyjęła uchwałę Nr 457(LXI)23 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Poraj z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Gminy Poraj z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2024 rok.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 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 11, art. 3 ust. 1, art. 17 pkt 1-pkt 4 ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że § 11 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. W wyżej powołanym paragrafie Programu wskazano, co następuje:

§ 11. TRYB POWOŁYWANIA I ZASADY DZIAŁANIA KOMISJI KONKURSOWYCH DO OPINIOWANIA OFERT W OTWARTYCH KONKURSACH OFERT

1. Dla przeprowadzenia konkursu Wójt w drodze zarządzenia powołuje komisję konkursową i wyznacza jej przewodniczącego.
2. Komisja Konkursowa, zwana dalej Komisją, obraduje na posiedzeniach.
3. Posiedzenie Komisji prowadzi Przewodniczący.
4. Komisja działa w pełnym w składzie.
5. W posiedzeniach Komisji mogą brać udział także osoby niebędące członkami Komisji, wykonujące czynności związane z obsługą Komisji.
6. Członkowie komisji oceniają oferty wpisując oceny w karty ocen. Każda karta zostaje podpisana przez osobę dokonującą oceny.
7. Ocena łączna danej oferty, wystawiona przez członka Komisji jest sumą wystawionych ocen częściowych.
8. Na ocenę końcową oferty składa się suma punktów przyznanych przez członków Komisji.
9. Listę wyników konkursu ofert tworzy się porządkując oferty według uzyskanych ocen końcowych – od najwyższej do najniższej. Powyższa lista stanowi podstawę do przyznania dofinansowania.
10. Komisja ocenia i przedstawia rozstrzygnięcie w formie protokołu.
11. Wójt Gminy Poraj podejmuje rozstrzygnięcie o przyjęciu oferty do realizacji oraz przeznaczeniu i wysokości przeznaczonej dotacji po zapoznaniu się z opinią komisji konkursowej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert (art. 13 ust. 1 ustawy). Zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 1 ustawy organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;

2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;

3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;

4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;

5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;

6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Stosownie natomiast do treści art. 15 ust. 2a ustawy *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 nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, w tym przypadku do Wójta Gminy. Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać aby merytoryczna ocena ofert stanowiła takie opiniowanie. Wymaga również wskazania, że organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do przypisywania komisji innych zadań niż te, które zostały wymienione w ustawie (np. merytoryczna ocena ofert zamiast dokonywanie ich opiniowania). Wobec powyższego, Rada Gminy Poraj nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, gdyż przypisała ww. Komisji zadanie nieokreślone w ustawie, tj. na podstawie przedmiotowego Programu zadaniem Komisji Konkursowej jest dokonywanie oceny ofert, a nie ich opiniowanie – co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które przesądza o konieczności wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego. Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że wszystkie regulacje Programu muszą być ze sobą spójne, co oznacza, że ujęcie jedynie w § 11 ust. 11 Programu, że Wójt podejmuje decyzje po zapoznaniu się z opinią konkursową nie przesądza o prawidłowym wypełnieniu upoważnienia ustawowego w zakresie określenia zasad działania komisji konkursowej, gdyż z pozostałych ustępów omawianego paragrafu (ust. 6-ust. 9) jednoznacznie wynika, że Komisja dokonuje oceny ofert. Jak już wyżej szczegółowo wykazano, dokonywanie oceny ofert przez Komisję Konkursową jest sprzeczne z ww. przepisami ustawy.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Należy wskazać, że w tym zakresie słuszne jest stanowisko organu nadzoru, iż z art. 15 ust. 2a u.d.p.p.i.w. wynika, że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z treści tej normy prawnej wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. W tym miejscu pozostaje wskazać skarżącej Gminie, że dla oceny zakresu uprawnienia komisji konkursowej bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż zapis art. 15 ust. 2a ww. ustawy dotyczy organu administracji publicznej, oczywistym bowiem pozostaje, że nie można nadać innego uprawnienia komisji konkursowej w sytuacji, gdy podmiotem ogłaszającym konkurs nie jest organ administracji publicznej lecz jednostka samorządu terytorialnego.*

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Punkt 2 zawarty we wstępie Programu istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. art. 3 ust. 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji Programu wskazano, że:

Ileokroć w tekście jest mowa o:

2) działalności pożytku publicznego – należy przez to rozumieć działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy;

Należy zauważyć, że pojęcie działalności pożytku publicznego zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 3 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie.* Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia działalności pożytku publicznego, dokonała 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 Ósrodek 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).

Powyższe uwagi dotyczące zakazu modyfikacji i powtarzania przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do:

1. § 9 ust. 1 załącznika do uchwały, zgodnie z którym – *Wójt lub upoważniona przez niego osoba dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania wspieranego lub powierzanego organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy, na zasadach określonych w ustawie.* Regulacja ta stanowi modyfikację art. 17 pkt 1 – pkt 4 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada upoważnienia do określenia zasad kontroli i oceny realizacji zadań powierzonych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy,

2. § 9 ust. 5 załącznika do uchwały, zgodnie z którym – *Roczny Program współpracy uchwalany jest do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres jego obowiązywania.* Przepis ten stanowi powtórzenie art. 5a ust. 1 zd. 2 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada upoważnienia do określenia terminu sporządzenia przedmiotowego Programu.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 9 ust. 2 załącznika do uchwały stanowiąca, że *Bieżącym monitoringiem realizacji zadań Programu zajmuje się upoważniona przez Wójta osoba ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi* również została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, gdyż organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do nakładania na inne osoby (podmioty) obowiązków dotyczących bieżącego monitoringu realizacji zadań przedmiotowego Programu. Wymaga również podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia ww. Programu i powierzenie jej wykonania Wójtowi Gminy otwiera drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt Gminy określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Wójt Gminy Poraj jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym osobom zadań zmierzających do realizacji ww. Programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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 457(LXI)23 Rady Gminy Poraj z dnia 30 listopada 2023 r. *w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Poraj z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok*, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy