



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2024 r.

Poz. 227

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1222.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 LX/409/23 Rady Gminy Kozy z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Kozy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w części określonej w:

- § 14 ust. 2 załącznika do ww. uchwały, stanowiącego Program współpracy Gminy Kozy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, dalej jako: *Program*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2b i 2d 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*;

- § 15 ust. 1 Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy;

- § 16 ust. 2 i 3 Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2023 r. Rada Gminy Kozy podjęła uchwałę Nr LX/409/23 w sprawie Programu współpracy Gminy Kozy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024. Program współpracy Gminy Kozy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024 stanowi załącznik do ww. uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona częściowo 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 zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy: 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.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że zgodnie z aktualnym poglądem sądów administracyjnych, przedmiotowa uchwała powinna zostać zakwalifikowana do kategorii aktów prawa miejscowego, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. (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/OI 207/21, z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 271/20, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 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 opinii organu nadzoru część postanowień załącznika do uchwały dotycząca zasad działania komisji konkursowych została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym stanowią one istotne naruszenia prawa.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brzmienie § 15 ust. 1 Programu, zgodnie z którym: *Komisja wykonuje swoje zadania na posiedzeniach zamkniętych.* 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 znalazło potwierdzenie m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14), CBOSA.

Ponadto za niezgodne z prawem trzeba uznać postanowienia: § 16 ust. 2 i 3 Programu, na mocy których komisja konkursowa została wyposażona w kompetencje dot. wzywania oferenta do złożenia wyjaśnień, a także usunięcia braków formalnych, w granicach przewidzianych ustawą. W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej regulacje naruszają przepis art. 15 ust. 2a ustawy. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, w tym przypadku Wójta Gminy Kozy. W konsekwencji należy uznać, że również podejmowanie wobec adresatów zewnętrznych określonych działań o charakterze władczym, jak np. wzywanie do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień i informacji, leży w gestii organu wykonawczego, a nie komisji.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto regulacja § 14 ust. 2 Programu, gdzie przesądzono, iż członkami komisji konkursowej są przedstawiciele organu wykonawczego gminy i osoby reprezentujące organizacje. Przepis ten stanowi modyfikację art. 15 ust. 2b i 2d ustawy, zgodnie z którymi: *W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki., a także: W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie.* Rada na mocy odpowiedniego przepisu delegacyjnego, czyli art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, została umocowana do określenia w programie jedynie trybu powoływania takiej komisji, czyli określenia tego, jakie działania organizacyjne musi podjąć organ wykonawczy gminy, aby przedmiotowa komisja mogła się ukonstytuować. W zakresie

materii delegacyjnej nie mieści się natomiast określenie jej składu, ponieważ zostało to już uregulowane na poziomie ustawowym.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodać należy, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/409/23 Rady Gminy Kozy z dnia 28 listopada 2023 w sprawie Programu współpracy Gminy Kozy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy