



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2024 r.

Poz. 287

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1317.2023 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 LXVI/365/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Milówka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 3, ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 2 pkt 1, art. 15 ust. 2a 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 28 listopada 2023 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr LXVI/365/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Milówka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Program Współpracy Gminy Milówka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024*.

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 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, ust. 3, ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 2 pkt 1, art. 15 ust. 2a ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rozdział 10 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia sposobu oceny realizacji przedmiotowego Programu. W wyżej powołanych regulacjach Programu Rada Gminy wskazała, że:

1. *Wójt Gminy Milówka przedłoży Radzie Gminy Milówka do dnia 31 maja, roku następującego po roku obowiązywania Programu, sprawozdanie z jego realizacji.*

2. *Sprawozdanie będzie zawierało:*

- liczbę ogłoszonych konkursów ofert,
- liczbę ofert, które wpłynęły od organizacji,
- liczbę umów zawartych z organizacjami na realizację zadań publicznych,
- wysokość środków publicznych przekazanych na realizację zadań publicznych.

3. *Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 i 2 zostanie umieszczone na stronie oraz www.bip.milowka.com.pl*

Należy wskazać, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy był obowiązany do określenia sposobu oceny realizacji programu, nie zaś do zawarcia informacji, że Wójt w terminie do 31 maja przedłoży Radzie sprawozdanie z realizacji Programu wraz z wyszczególnionymi elementami rocznego sprawozdania. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek sporządzenia sprawozdania przez organ wykonawczy gminy wynika z art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *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.* Jednocześnie, w ocenie organu nadzoru, z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Gminy do określenia elementów sprawozdania uregulowanego w art. 5a ust. 3 ustawy. Przepis art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy nie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę sporządzania sprawozdania przez organ wykonawczy gminy, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację (czy też powtórzenie) art. 5a ust. 3 ustawy w ww. Programie. Modyfikacja przepisów ustawy bądź uzupełnienie ich przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji.

Tym samym, biorąc pod uwagę, że w rozdziale 10 załącznika do uchwały, oprócz regulacji wskazanych powyżej, a stanowiących powtórzenia bądź modyfikacje przepisów ustawowych, nie zawarto żadnych innych postanowień, to zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy nie uregulowała prawidłowo w uchwale obligatoryjnego elementu dotyczącego sposobu oceny realizacji programu. Stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego zdaniem organu nadzoru, za niegodny z prawem należy również uznać rozdział 12 ust. 1 w zakresie wyrażenia „*spraw rozpatrzenia i*” oraz rozdział 12 ust. 8 zdanie 2 oraz ust. 10 w zakresie wyrażenia „*wskazanie ofert odrzuconych*” Programu. Rada w ww. regulacjach załącznika do uchwały przyznała Komisji Konkursowej uprawnienie do rozpatrywania jak również do decydowania o odrzuceniu oferty nie spełniającej wymogów określonych w ogłoszeniu.

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. Zadaniem komisji jest zatem opiniowanie ofert w otwartych konkursach ofert, nie zaś decydowanie o wyborze ofert spełniających lub niespełniających warunków formalnych, w tym decydowanie o odrzuceniu ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Również rozdział 1 ust. 2 pkt 6 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że:

2. Ilekroć w Programie jest mowa o:

6) dotacji – rozumie się przez to dotacje w rozumieniu art. 126, art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)

Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ilekroć w ustawie jest mowa o: dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.)*. Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji, 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 stanowiącymi 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).

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; 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVI/365/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Milówka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024” – w całości, 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, 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