



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 kwietnia 2024 r.

Poz. 3170

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.320.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 kwietnia 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 LXXII/471/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 18 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024”, 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 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 marca 2024 r. Rada Gminy Gilowice przyjęła uchwałę Nr LXXII/471/24 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi PROGRAM WSPÓŁPRACY GMINY GILOWICE Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ PODMIOTAMI WYMIENIONYMI W ART. 3 UST. 3 USTAWY Z DNIA 24 KWIECZNIA 2003 R. 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. 4 pkt 11 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że § 14 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. Komisje Konkursowe powoływane są w celu opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

2. Wójt Gminy Gilowice po ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w roku 2024 powołuje w drodze zarządzenia Komisję Konkursową do oceny złożonych ofert.

3. Imienny skład komisji, regulamin otwartego konkursu ofert oraz pracy Komisji Konkursowej określa Wójt w drodze zarządzenia.

4. Do zadań Komisji Konkursowej należy:

1) Ocena ofert pod względem formalnym i merytorycznym z uwzględnieniem kryteriów określonych w treści ogłoszenia konkursowego.

2) Przygotowanie propozycji wyboru ofert, na które proponuje się udzielenie dotacji.

5. Pracą Komisji kieruje przewodniczący, który w sprawach nieuregulowanych regulaminem ustala zasady postępowania.

6. Komisja Konkursowa zobowiązuje się wykonywać swoje obowiązki sumiennie, dokładnie i bezstronnie.

7. Z prac Komisji sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący i wszyscy członkowie Komisji obecni przy jego sporządzeniu.

8. Komisja przedstawia protokół z prac Komisji Wójtowi Gminy, z propozycjami wyboru ofert, na które proponuje się udzielenie dotacji.

9. Ostateczną decyzję o przyznaniu i wysokości dotacji podejmuje Wójt Gminy.

W ocenie organu nadzoru, z przywołanych wyżej regulacji nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania Komisji Konkursowej, np. kto zwołuje i prowadzi posiedzenia komisji, w jaki sposób podejmowane są decyzje (jaką większością głosów), czy wymagane jest kworum dla ważności obrad komisji. 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.

Należy przy tym podkreślić, iż w ocenie organu nadzoru, zawarte w § 14 ust. 7 załącznika do uchwały wskazanie, iż Z prac Komisji sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący i wszyscy członkowie

Komisji obecni przy jego sporządzeniu, nie stanowi regulacji określającej w jaki sposób (jaką większością głosów) podejmowane są decyzje. Protokół jest jedynie dokumentem zawierającym pisemne sprawozdanie z przebiegu posiedzenia Komisji, który odzwierciedla jakie czynności zostały podjęte podczas posiedzenia, co ma umożliwić ocenę przebiegu posiedzenia pod kątem jego prawidłowości, tj. zgodności z zasadami działania Komisji.

W § 14 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada ustaliła, że *Imienny skład komisji, regulamin otwartego konkursu ofert oraz pracy Komisji Konkursowej określa Wójt w formie zarządzenia*. Natomiast w ust. 5 Rada ustaliła, że *Pracą Komisji kieruje przewodniczący, który w sprawach nie uregulowanych regulaminem ustala zasady postępowania*.

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 2020r. 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, a tym bardziej na Przewodniczącego Komisji konkursowych do opiniowania ofert, obowiązku określenia regulaminu Konkursu oraz pracy Komisji konkursowej czy też określania zasad postępowania tej Komisji. Zasady działania Komisji konkursowej do opiniowania ofert powinien określić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

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.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na użyte w § 14 ust. 4 pkt 1 załącznika do uchwały określenie przedmiotu prac komisji jako „ocena ofert”. Zadaniem komisji jest jedynie przedstawianie niewiążących opinii co do złożonych ofert, a pojęcia „opinia” i „ocena” nie są tożsame i nie powinny być stosowane zamiennie.

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 LXXII/471/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 18 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi o których mowa w ustawie 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz