



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 8445

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.907.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/49/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Rudnik z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11, art. 15 ust. 2b, 2d, 2e, 2j, art. 13 ust. 3, art. 17 pkt 1-pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2024 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr VII/49/2024 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Rudnik z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Program Współpracy Gminy Rudnik z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2024 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).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że narusza ona w sposób istotny art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11, art. 15 ust. 2b, 2d, 2e, 2j, art. 13 ust. 3 i art. 17 pkt 1-pkt 4 ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że § 4 ust. 1 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia określonego w art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 2 ustawy (tj. w zakresie dotyczącym określenia zasad współpracy). W przepisie § 4 ust. 1 załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

§ 4. Zasady współpracy

1. Współpraca Gminy z organizacjami opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

W ocenie organu nadzoru, zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do wskazanych zasad współpracy. Przykładowo zasada jawności wymaga ustalenia w programie konkretnych rozwiązań dotyczących polityki informacyjnej i zapewnienia społecznej kontroli nad procesem podejmowania decyzji dotyczących współpracy z organizacjami. Wobec powyższego, Rada Gminy nieprawidłowo wypełniła upoważnienie ustawowe, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Dalej należy wskazać, że § 11 ust. 1-5 załącznika do uchwały również nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego (w zakresie określenia przebiegu konsultacji), co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 10 ustawy. Rada w omawianej regulacji załącznika do uchwały wskazała:

§ 11. Sposób tworzenia programu i przebieg konsultacji

1. Program powstał na podstawie ustawy, na bazie Programu Współpracy Gminy Rudnik z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024.

2. *Podjęcie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi wymaga konsultacji z organizacjami pozarządowymi, które przeprowadzone zostały w dniach 1.10.2024-14.10.2024 r. poprzez udostępnienie projektu Programu na stronie internetowej Gminy Rudnik, na BIP Gminy Rudnik oraz zamieszczenie na tablicy ogłoszeń, zgodnie z Uchwałą Nr VII/45/2011 Rady Gminy Rudnik w sprawie przyjęcia „Regulaminu konsultacji z organizacjami pozarządowymi i podmiotami o których mowa w art.3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”.*

3. *Opinie i uwagi do projektu Programu można było składać pisemnie na adres Urzędu Gminy w Rudniku lub za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres: konsultacje@gmina-rudnik.pl*

4. *W trakcie trwania konsultacji wpłynęły/nie wpłynęły uwagi i opinie:*

5. *Protokół z przeprowadzonych konsultacji podano do publicznej wiadomości w sposób zgodny z zapisami uchwały, o której mowa w ust. 2.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w powyżej powołanych regulacjach Programu nie określiła informacji o przebiegu konsultacji. Z treści omawianych regulacji Programu wynika m.in., że przeprowadzono konsultacje społeczne w dniach 1.10.2024-14.10.2024 r. Jednakże przepis art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy wyraźnie nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały. Jak już wyżej podniesiono, z ww. regulacji załącznika do uchwały, w żaden sposób nie można ustalić przebiegu konsultacji, tj. czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały (np. § 11 ust. 4 Programu – *W trakcie trwania konsultacji wpłynęły/nie wpłynęły uwagi i opinie*). Na marginesie należy zaznaczyć, że wskazanie w § 11 ust. 5 Programu, że z przebiegu konsultacji sporządzono protokół, który podano do publicznej wiadomości – nie stanowi również wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie określenia informacji o przebiegu konsultacji, gdyż ww. informacje powinny być zamieszczone w przedmiotowym Programie, a nie tylko w omawianym protokole.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudnik nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 2 i pkt 10 ustawy. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

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

Regulacja § 8 ust. 5 załącznika do uchwały, tj. *Informację o rozstrzygnięciu konkursu podaje się do publicznej wiadomości na stronie Biuletynu Informacji Publicznej www.bip.rudnik.pl oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy Rudnik* – stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 15 ust. 2j w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada upoważnienia do regulowania kwestii dotyczących ogłaszania (publikacji) rozstrzygnięć ww. konkursów. W tym miejscu należy dodatkowo zaznaczyć, że modyfikacja (bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego) 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).

Powyższe uwagi dotyczące niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do:

- § 8 ust. 11 załącznika do uchwały, tj. *Gmina zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia kontroli na każdym etapie realizacji dofinansowanego zadania oraz po jego zakończeniu. Z przeprowadzonej kontroli sporządzony będzie każdorazowo pisemny protokół* – który stanowi modyfikację art. 17 pkt 1-pkt 4 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada upoważnienia do określania w treści Programu zasad kontroli i oceny realizacji zadań powierzonych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy,

- § 12 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały, tj. *W skład Komisji wchodzi przedstawiciele Urzędu Gminy w Rudniku oraz W skład Komisji mogą wchodzić osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty, które biorą udział w konkursie i osób działających w organizacjach pozarządowych lub podmiotach, które biorą udział w konkursie* – który stanowi modyfikację art. 15 ust. 2b i 2d ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do określenia składu ww. Komisji,

- § 12 ust. 5 załącznika do uchwały, tj. *Za zgodą Wójta w pracach Komisji mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy* – stanowiący modyfikację art. 15 ust. 2e ustawy.

Dalej należy wskazać, że treść § 8 ust. 3, 9 i 10 załącznika do uchwały stanowiąca odpowiednio, że *Otwarte konkursy ofert są ogłaszane i przeprowadzane w oparciu o przepisy ustawy i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Przy rozpatrywaniu ofert stosuje się przepisy ustawy i postanowienia Programu oraz Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonania zleconego zadania określa ustawa* – również istotnie narusza prawo. W ocenie organu nadzoru, zarówno z przepisu stanowiącego podstawę do przyjęcia przedmiotowego Programu (art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy) jak i z pozostałych przepisów ustawy nie można wywieść upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do decydowania czy do procedury rozpatrywania otwartych konkursów ofert, ich ogłaszania, udzielania dotacji, jej rozliczania i kontroli stosowane są (bądź nie) przepisy aktów hierarchicznie wyższych, tj. przepisy ustawy i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

W ocenie organu nadzoru również regulacje § 8 ust. 4 i ust. 6 załącznika do uchwały stanowiące, że *Wójt Gminy, w formie zarządzenia, dokonuje rozstrzygnięcia konkursu ofert oraz Wójt Gminy zastrzega sobie możliwość nierozstrzygnięcia konkursu* – zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. Rada nie posiada upoważnienia do regulowania w Programie kwestii dotyczących procedury rozstrzygania ofert w otwartych konkursach ofert lecz wyłącznie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania tych ofert.

Regulacja § 12 ust. 2 w zakresie sformułowania: „*oraz wprowadza regulamin jej pracy*” załącznika do uchwały została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. W wyżej powołanej regulacji Programu wskazano, co następuje:

§ 12. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert

2. Wójt Gminy, w drodze zarządzenia, powołuje skład Komisji oraz wprowadza regulamin jej pracy.

Jak już wyżej wyjaśniono, na podstawie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 ustawy organ stanowiący gminy uchwala roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, który powinien zawierać m.in. wyczerpujące uregulowanie wszystkich zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Jednakże w ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja Programu w zakresie sformułowania: „*oraz wprowadza regulamin jej pracy*” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada kompetencji do nakładania na Wójta Gminy obowiązku ustalenia regulaminu pracy ww. komisji konkursowej. Organ stanowiący gminy w sposób nieuprawniony rzekł się kompetencji do kompleksowego uregulowania zasad działania komisji konkursowej w przedmiotowej uchwale przekazując je organowi wykonawczemu. Działając w ten sposób Rada Gminy dokonała w istocie nieuprawnionej subdelegacji ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy.

Powyższej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Norma kompetencyjna do uregulowania „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, wyprowadzona z art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie daje bowiem organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia regulaminu pracy komisji konkursowej. Z art. 5a ust. 4 pkt 11 tej ustawy wynika, że to rada gminy jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Pod pojęciem tych zasady należy rozumieć procedurę, tryb pracy, jaki jest stosowany przy wykonywaniu zadań przez taką komisję. (...). Z zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP, wynika natomiast wymóg regulowania określonej materii przez akt jednostki samorządu terytorialnego jedynie na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, naruszając jednocześnie konstytucyjne warunki legalności aktu (...).*

Paragraf 13 ust. 1 załącznika do uchwały, tj. *Organizacja, w okresie otrzymywania dotacji, jest zobowiązana do zamieszczania w swoich materiałach informacyjnych i sprawozdawczych zapisu o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania przez Gminę Rudnik* – również został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy, gdyż organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do nakładania obowiązków informacyjnych na organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Powyższego uprawnienia nie można wywieść z treści przedmiotowych przepisów prawa.

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 VII/49/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Rudnik z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, 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