



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2024 r.

Poz. 8581

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.944.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/33/2024 Rady Gminy Milówka z dnia 31 października 2024 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 2025”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 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 31 października 2024 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr VIII/33/2024 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 2025”, 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*, zwany dalej „Programem”.

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 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że rozdział 12 Programu 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 rozdziale Programu wskazano, co następuje:

1. *Wójt Gminy Milówka po ogłoszeniu Konkursu na realizację zadań publicznych w roku 2025 powoła w drodze zarządzenia Komisję Konkursową do opiniowania złożonych ofert.*

2. *Wójt Gminy podaje do wiadomości publicznej informację o możliwości składania kandydatur przedstawicieli organizacji do udziału w pracach komisji konkursowej.*

3. *W skład komisji konkursowej wchodzi przewodniczący, wiceprzewodniczący, sekretarz i członkowie.*

4. *Wójt powołując komisję konkursową wskazuje jej przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz sekretarza.*

5. *Pracami Komisji kieruje jej Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący – w przypadku nieobecności lub niemożności wykonywania obowiązków przez Przewodniczącego Komisji.*

6. *Komisja, działając zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Wójta Gminy, o którym mowa w ust. 1:*

1) *opiniuje złożone oferty na podstawie kryteriów zawartych w warunkach konkursowych,*

2) *wskazuje oferty rekomendowane przez komisję do przyznania dotacji.*

7. *Informacje o terminie i miejscu posiedzenia przekazywane są każdemu członkowi Komisji w formie pisemnej, telefonicznej lub drogą elektroniczną (e-mail).*

8. *Z posiedzenia Komisji sporządza się protokół, który zawiera w szczególności wskazanie konkursu, którego protokół dotyczy, imiona i nazwiska członków komisji, liczbę złożonych ofert, wskazanie daty i miejsca protokołu, wskazanie ofert rekomendowanych do przyznania dotacji, wskazanie ofert, na które komisja nie proponuje przyznania dofinansowania.*

9. *Obrady Komisji Konkursowej uznaje się za ważne, jeśli uczestniczy w nich co najmniej 3 członków Komisji.*

10. *Wójt Gminy po zapoznaniu się z wynikami obrad Komisji określa w drodze zarządzenia, organizację, którym zostanie zlecona realizacja zadania wraz ze wskazaniem wysokości dotacji na ten cel, a także wykaz Organizacji i zadań, na które proponuje się udzielenie dotacji.*

11. *W przypadku otrzymania przez podmiot dotacji w wysokości niższej niż wnioskowana, strony dokonują uzgodnień, których celem jest doprecyzowanie warunków i zakresu realizacji zadania.*

12. Wyniki Konkursu podlegają ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu Gminy Milówka oraz tablicy ogłoszeń.

13. Komisja ulega rozwiązaniu z dniem rozstrzygnięcia lub unieważnienia konkursu.

Zatem w rozdziale 12 Programu Rada podjęła próbę uregulowania zasad działania komisji konkursowej, jednakże – zdaniem organu nadzoru – uczyniła to w sposób nieprawidłowy i niewystarczający. W ocenie organu nadzoru, z regulacji rozdziału 12 Programu nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania Komisji Konkursowej, np. kto zwołuje i prowadzi posiedzenia komisji, w jaki sposób podejmowane są decyzje (jaką większością głosów). 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 rozdziale 12 pkt 8 Programu wskazanie, iż *Z posiedzenia Komisji sporządza się protokół, który zawiera w szczególności wskazanie konkursu, którego protokół dotyczy, imiona i nazwiska członków komisji, liczbę złożonych ofert, wskazanie daty i miejsca protokołu, wskazanie ofert rekomendowanych do przyznania dotacji, wskazanie ofert, na które komisja nie proponuje przyznania dofinansowania.*, 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 rozdziale 12 pkt 6 Programu, Rada ustaliła, że Komisja, działa zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Wójta Gminy. 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 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.

Jednocześnie na marginesie wskazać należy, że w rozdziale 7 Programu Rada stwierdziła, że *„Program 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 2025” będzie realizowany do 31.12.2025 r.* co w świetle dyspozycji art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 6 ustawy jest nieprawidłowe. Rada Gminy powinna określić oprócz daty końcowej okresu realizacji programu również datę początkową tego okresu.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/33/2024 Rady Gminy Milówka z dnia 31 października 2024 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 2025” – 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