



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1008.2024

Katowice, dnia 2 stycznia 2025 r.

Rada Gminy Ujszoły

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 VI/47/2024 Rady Gminy Ujszoły z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Ujszoły z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami uprawnionymi na rok 2025, w części określonej w:

- 1) § 11 ust. 5 załącznika do uchwały, w zakresie wyrażenia: *działając zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Wójta Gminy, o którym mowa w ust.1*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i ust. 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”,
- 2) § 11 ust. 6 zd. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 4 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy,
- 3) § 11 ust. 10 - 11 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 4 ustawy,
- 4) § 11 ust. 12 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 4 w zw. z art. 15 ust. 2j w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2024 r. Rada Gminy Ujszoły przyjęła uchwałę Nr VI/47/2024 w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Ujszoły z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami uprawnionymi na rok 2025, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *PROGRAM WSPÓŁPRACY GMINY UJSZOŁY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ PODMIOTAMI OKREŚLONYMI W ART. 3 UST. 3 USTAWY Z DNIA 24 KWIETNIA 2003 ROKU O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I WOŁONTARIACIE NA ROK 2025*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i 4 ustawy. Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 3 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana we wskazanej części z obrotu prawnego 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.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały wskazać należy, że § 11 ust. 5 załącznika do uchwały, w zakresie wyrażenia *działając zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Wójta Gminy, o którym mowa w ust. 1* - istotnie narusza prawo.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 ustawy organ stanowiący gminy uchwała 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: *działając zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Wójta Gminy, o którym mowa w ust. 1* 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 (...).

Zdaniem organu nadzoru, za niegodny z prawem należy również uznać § 11 ust. 6 zd. 2 załącznika do uchwały. Rada w ww. regulacji załącznika do uchwały przyznała Komisji Konkursowej uprawnienie do decydowania o odrzuceniu ofert niespełniających warunków formalnych konkursu lub zgłoszonych po wyznaczonym terminie.

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).

Regulacja § 11 ust. 12 załącznika do uchwały w brzmieniu: *Wyniki konkursu podlegają ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy* – 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).

W ocenie organu nadzoru również regulacje § 11 ust. 10 i ust. 11 załącznika do uchwały stanowiące, że:

10. Wójt Gminy po zapoznaniu się z opinią Komisji, określa w drodze zarządzenia, organizacje, którym zlecona zostanie realizacja zadania wraz ze wskazaniem wysokości dotacji na ten cel.

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

– 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 i stanowienia co wójt powinien określić w zarządzeniu, lecz wyłącznie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania tych ofert.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/47/2024 Rady Gminy Ujsoły z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Ujsoły z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami uprawnionymi na rok 2025 - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego