



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 października 2023 r.

Poz. 7722

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1004.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 października 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 LX/422/2023 Rady Gminy Bestwina z dnia 18 września 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Bestwina z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 września 2023 r. Rada Gminy Bestwina podjęła uchwałę Nr LX/422/2023 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Bestwina z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Programu współpracy Gminy Bestwina z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024*, dalej jako: „Program”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 19 września 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 5a ust. 1 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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.*

Organ nadzoru wskazuje, że w świetle aktualnej linii orzeczniczej, uchwały podejmowane na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy mają charakter aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4215/21, WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 841/21, WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 207/21, z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 271/20, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 78/18, WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20, WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 579/21, z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 609/21, WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 141/23).

Ponadto podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

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 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).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Bestwina nie zrealizowała prawidłowo upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Z treści Rozdziału 12 Programu nie wynika, w jaki sposób komisja konkursowa podejmuje decyzje (jaką większością głosów), a także czy wymagane jest kworum dla ważności obrad komisji. Określenie powyższych zasad działania komisji konkursowych jest niezbędne do ich funkcjonowania komisji konkursowych, a Rada powinna te zasady określić w treści przedmiotowego Programu. Wprowadzie w ust. 9 Rozdziału 12 Programu Rada postanowiła, że *Pracami komisji kieruje przewodniczący, który jest powoływany przez Wójta, a w przypadku jego nieobecności wyznaczony przez niego członek komisji*. Jednak równocześnie w ust. 7 Rozdziału 12 Programu Rada postanowiła, że regulamin działania komisji określa Wójt w formie zarządzenia. Tymczasem 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. Wyprowadzona z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy norma kompetencyjna do uregulowania „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia „szczegółów działania komisji konkursowej” w stosownym regulaminie. Nieprzypadkowo ustawodawca upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wyłącznie „zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, nie zaś do uszczegółowienia takich działań, skoro uchwalone zasady mają mieć zastosowanie nie tylko do jednej i jedynej komisji konkursowej, wszak żaden przepis nie pozbawia organu administracji publicznej ogłaszającego otwarty konkurs możliwości powołania kilku komisji do opiniowania ofert w zależności od materii objętej konkretnym konkursem, co oznacza, że ustalone zasady (nie zaś regulacje szczegółowe) powinny mieć charakter uniwersalny. Ustawowa kompetencja organu stanowiącego do określenia „zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, nie zawiera w sobie upoważnienia tego organu do ingerencji w sferę kompetencji organu

administracji publicznej, ogłaszającego otwarty konkurs ofert i powołującego jednocześnie komisję konkursową (a w kręgu takich organów jest wójt gminy, burmistrz lub prezydent miasta), przez nałożenie obowiązku określenia szczegółowego działania komisji konkursowej w stosownym regulaminie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 40/13).

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniając w sposób kompleksowy upoważnienia do podjęcia uchwały w przedmiocie rocznego programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, naruszyła w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W konsekwencji powyższego niezbędne jest wyeliminowanie kwestionowanej uchwały z obrotu prawnego w całości.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne uchybienia, które należy zakwalifikować do kategorii istotnych naruszeń prawa. W ust. 3, 4 i 6 Rozdziału 12 Programu Rada postanowiła, że:

3. Wskazanie przez organizacje pozarządowe osób wchodzących w skład komisji, następuje poprzez podanie do wiadomości publicznej informacji o możliwości składania kandydatur przedstawicieli organizacji do udziału w pracach komisji konkursowych z określeniem terminu składania zgłoszeń.

4. Informacje, o których mowa w ust. 2 publikuje się:

a) na stronie internetowej Urzędu Gminy Bestwina,

b) wywiesza na tablicy informacyjnej Urzędu Gminy Bestwina.

6. Wyboru osób wchodzących w skład komisji spośród wskazanych przez organizacje pozarządowe kandydatur, dokonuje Wójt.

Z treści przywołanych wyżej regulacji oraz ust. 2 lit. b Rozdziału 1 Programu, że do składu komisji powoływani są jedynie przedstawiciele organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2b i 2d ustawy skład komisji konkursowej obejmuje nie tylko osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, ale również przedstawicieli organu wykonawczego gminy. W świetle art. 15 ust. 2da ustawy, w wymienionych w tym przepisie przypadkach, komisja konkursowa może działać nawet bez udziału o osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, że w ust. 4 Rozdziału 12 Programu, Rada stanowiąc, jakie informacje powinny zostać opublikowane w ogłoszeniu o możliwości składania kandydatur przedstawicieli organizacji pozarządowych do składu komisji konkursowej, wskazała, że chodzi o informacje, o których mowa w ust. 2, który stanowi, że *Komisja ma charakter ciała doradczego i jej uprawnienia ograniczają się wyłącznie do niewiążącego zaopiniowania zgłoszonych do konkursu ofert. Ocenę formalną i merytoryczną ofert oraz podjęcie decyzji o udzieleniu zlecenia zadania oraz wysokości dofinansowania podejmuje Wójt.* Z powyższego wynika, że w treści odesłania zawartego w ust. 4 Rozdziału 12 Programu Rada omyłkowo odniosła się do ust. 2 zamiast do ust. 3 tego Rozdziału. Należy przy tym podkreślić, że przedmiotowa uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, a zatem jej regulacje powinny spełniać standardy prawidłowej legislacji interpretowane z treści art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (por. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.* Niezastosowanie się zaś przez organ stanowiący gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Bestwina przekroczyła zakres swoich kompetencji stanowiąc w ust. 8 Rozdziału 12 Programu, że *Członkowie komisji z tytułu pracy w komisji nie otrzymują wynagrodzenia*. Należy podkreślić, że zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowej, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. Uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być zatem utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji, czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Przepis ten przemawia za brakiem kompetencji rady gminy do określenia zasad wynagradzania członków komisji, bowiem z jego treści wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swoich przedstawicieli podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega odrębnemu reżimowi prawnemu – w szczególności ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 530). Stosownie do brzmienia art. 7 pkt 3 ww. ustawy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt. W konsekwencji zatem, wynagrodzenie pracowników samorządowych podlega określonej reżimowi prawnemu, a w stosunku do pozostałych członków komisji konkursowej brak jest podstaw do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad uczestnictwa w jej pracach (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 118/15).

Należy również zwrócić uwagę na regulację zawartą w ust. 10 Rozdziału 12 Programu w brzmieniu: *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów*. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

Wątpliwości organu nadzoru budzi również sposób uregulowania w treści Programu postępowania komisji po otrzymaniu ofert złożonych w otwartym konkursie. W pierwszej kolejności należy wskazać, że z ust. 2 Rozdziału 12 Programu Rada wprost wskazała, że *Ocenę formalną i merytoryczną ofert oraz podjęcie decyzji o udzieleniu zlecenia zadania oraz wysokości dofinansowania podejmuje Wójt*. Jednocześnie jednak w ust. 11-13 Rozdziału 12 Programu Rada postanowiła, że:

11. *Komisja po otrzymaniu ofert złożonych w otwartym konkursie, w pierwszej kolejności dokonuje sprawdzenia ofert pod względem formalnym.*

12. *W ramach opinii formalnej potwierdza się spełnienie wymogów formalno-prawnych wobec oferenta oraz oferty, określonych w ustawie, przepisach wykonawczych do ustawy, oraz na podstawie kryteriów podanych w ogłoszeniu konkursowym.*

13. *Dalszemu procedowaniu podlegają tylko oferty spełniające wymogi, o których mowa w pkt. 12.*

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy *Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert*. Zadaniem komisji jest zatem jedynie opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzyganie o wynikach konkursu czy też decydowanie o dalszym udziale w nim poszczególnych ofert. Wybór ofert należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14). W świetle powyższego analiza regulacji Rozdziału 12 Programu nie daje jednoznacznej odpowiedzi czy Wójt podejmując decyzję o udzieleniu zlecenia zadania w drodze konkursu obejmuje swoją oceną wszystkie zgłoszone oferty czy też odnosi się jedynie do ofert, które uzyskały pozytywną opinię komisji w zakresie spełniania wymogów formalnych. Zgodnie bowiem z ust. 13 Rozdziału 12 Programu tylko takie oferty podlegają dalszemu procedowaniu. Należy ponownie podkreślić, że postanowienia zawarte w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego muszą być uregulowane w sposób jasny, zrozumiały oraz umożliwiający adresatowi norm prawnych ustalenie zakresu jego uprawnień i obowiązków. W opinii organu nadzoru przytoczone wyżej regulacje Programu, z uwagi na ich niejednoznaczność i nieprecyzyjność, nie spełniają standardów prawidłowej legislacji wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto należy wskazać, że w Rozdziale 13 Programu zatytułowanym *Postanowienia końcowe* Rada postanowiła, że *W sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy*. Powyższa regulacja narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajdzie kwestionowana uchwała, która jest aktem niższego rzędu niż ustawy, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji Rada Gminy Bestwina przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie art. 87 Konstytucji RP, który wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/422/2023 Rady Gminy Bestwina z dnia 18 września 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Bestwina z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy 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