



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 grudnia 2023 r.

Poz. 9169

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1165.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 grudnia 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 LVIII/495/2023 Rady Gminy Wyry z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Wyry z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024”, w części obejmującej następujące przepisy załącznika do uchwały:

- rozdział 1 ust. 2 lit. f, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.);
- rozdział 6 ust. 3, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy;
- rozdział 9 ust. 2, 3 w brzmieniu: „W skład komisji konkursowej wchodzić mogą przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie objętej konkursem. W celu powołania takich osób na członków Komisji”, oraz ust. 4, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;
- rozdział 9 ust. 5 w zakresie wyrazu: „zamkniętych”, jako sprzecznej z art. 5 ust. 3 ustawy;
- rozdział 9 ust. 6, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy;
- rozdział 9 ust. 7 zd. 1 oraz ust. 8 zd. 1, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2a ustawy;
- rozdział 9 ust. 9, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2023 r. Rada Gminy Wyry podjęła uchwałę Nr LVIII/495/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Wyry z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy – *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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.*

W rozdziale 1 ust. 2 lit. f załącznika do uchwały Rada wskazała, iż *ilekroć w treści niniejszego Programu mówi się o: dotacji należy przez to rozumieć dotacje, o których mowa w art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e), art. 151, art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1270 z późn. zm.).*

Należy wskazać, że definicja „dotacji” znajduje się w art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie upoważnia Rady do definiowania w podjętej uchwale pojęć ustawowych. Brak upoważnienia dla Rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych. Ponadto definicja pojęcia „dotacji” określona przez Radę w treści załącznika do uchwały, odbiega od definicji ustawowej zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym Rada dokonała modyfikacji definicji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności rozdziału 1 ust. 2 lit. f załącznika do uchwały.

Jak przyjmuje się w judykaturze, dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1284/14). Jednakże w sytuacji, w której organ dokonując w akcie prawa miejscowego zmiany czy modyfikacji przepisów ustawowych, skutkujący tym, że zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu straciłaby swoje pierwotne znaczenie, co ma miejsce w niniejszej uchwale, to wówczas oznacza, że doszło do naruszenia prawa i to w stopniu rażącym (wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 94/18).

Zgodnie z rozdziałem 6 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Za współpracę Gminy z Organizacjami oraz za realizację zadań określonych w Rozdziale 5 odpowiada Referat Pozyskiwania Funduszy i Rozwoju Gminy Urzędu Gminy Wyry, do którego zakresu działań należy koordynacja współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi.*

Powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym). Zatem Rada nie jest organem władnym do wskazywania poszczególnym Referatom Urzędu Gminy jakie zadania będą przez nie wykonywane.

Zgodnie z postanowieniami rozdziału 9 załącznika do uchwały: *W skład Komisji wchodzi co najmniej 3 przedstawicieli organu wykonawczego Gminy Wyry (ust. 2). W skład komisji konkursowej wchodzić mogą*

przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie objętej konkursem. W celu powołania takich osób na członków Komisji, Wójt ogłasza nabór na członków komisji konkursowej wraz z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert i zamieszcza te informacje w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronie internetowej wyry.pl (ust. 3). W skład Komisji Konkursowej nie mogą wchodzić osoby wskazane przez organizacje pozarządowe biorące udział w konkursie ofert (ust. 4).

Jak wynika, z treści wyżej zacytowanego art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. W art. 15 ust. 2a – ust. 2f ww. ustawy, wskazano podmioty wchodzące w skład komisji konkursowej, a także podmioty mogące brać udział w jej pracach. Skoro zatem kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę, tryb powoływania, jak i określenie zasad działania komisji konkursowej poza tym, że nie może zostać scedowane na organ wykonawczy gminy, nie może też być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Tym samym, postanowienia rozdziału 9 ust. 2 oraz ust. 3 w brzmieniu: „W skład komisji konkursowej wchodzić mogą przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie objętej konkursem. W celu powołania takich osób na członków Komisji”, a także ust. 4 załącznika do uchwały, regulujące ww. materię, zostały podjęte z istotnym naruszeniem ww. przepisu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W rozdziale 9 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, z których sporządzane są protokoły.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie wyrazu: „zamkniętych” 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).

Zgodnie z rozdziałem 9 ust. 6 załącznika do uchwały *Za pracę w Komisji nie przysługuje wynagrodzenie.*

Rada w powyżej przytoczonym przepisie przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy. 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 będzie wykonywał wójt. W konsekwencji zatem, wynagrodzenie pracowników samorządowych podlega określonemu 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).

W rozdziale 9 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż *Do zadań komisji konkursowej należy przeprowadzenie postępowania konkursowego, z uwzględnieniem kryteriów określonych w treści ogłoszenia konkursu. Wszelkie wątpliwości dotyczące ocenianych ofert, Komisja rozstrzyga większością głosów w głosowaniu jawnym. Natomiast zgodnie z rozdziałem 9 ust. 8 załącznika do uchwały Komisja przedkłada wyniki konkursu do zatwierdzenia Wójtowi Gminy Wyry. Opinia komisji nie jest wiążąca dla Wójta, który dokonuje wyboru najkorzystniejszych ofert wraz z decyzją o wysokości przyznanej dotacji w drodze Zarządzenia.*

Stosownie do treści art. 15 ust. 2a ustawy *organ administracji ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert*. Z treści tej normy prawnej wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, opubl. LEX nr 2275942).

Przytoczone powyżej przepisy ustawy wskazują na to, że oceny merytorycznej ofert dokonać powinien Wójt, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Tymczasem z przepisu rozdziału 9 ust. 7 zd. 1 oraz rozdziału 9 ust. 8 zd. 1 załącznika do uchwały wynika, że Komisja konkursowa dokonuje oceny merytorycznej oraz przeprowadza postępowanie konkursowe.

Przyznane Komisji przepisem rozdziału 9 ust. 7 zd. 1 oraz ust. 8 zd. 1 załącznika do uchwały uprawnienia merytoryczne czynią Komisję organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając przy tym kompetencje Wójta w tym zakresie. Powyższa konstrukcja przepisów wypaczyła opiniodawczą rolę komisji konkursowej w procesie weryfikacji ofert konkursowych, nadaną jej przez ustawodawcę, co stoi w sprzeczności z ww. przepisami prawa i wykracza poza przyznane Radzie upoważnienie. Ponadto następuje wewnętrzna sprzeczność w samej treści uchwały, gdyż z jednej strony Rada nadaje komisji uprawnienia dokonywania oceny ofert, przeprowadzania konkursu ofert oraz przedkładania wyników tego konkursu Wójtowi, z drugiej zaś wskazuje, iż to Wójt dokona wyboru najkorzystniejszej oferty.

W ocenie organu nadzoru, przyznanie komisji kompetencji wykraczających poza zakres opiniowania ofert stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2a ustawy.

Na marginesie organ nadzoru pragnie zaznaczyć, iż uchwałodawca używa zamiennie w przedmiotowej uchwale pojęć „ocenia” i „opiniuje”. Należy zwrócić uwagę, iż pojęcia te nie są tożsame. Przepis art. 15 ust. 2a nadaje wyłącznie uprawnienie do opiniowania, nie zaś oceniania ofert konkursowych.

Zgodnie z przepisem rozdziału 9 ust. 9 załącznika do uchwały stanowi, iż *Wykaz organizacji, które przystąpiły do konkursu ofert oraz wykaz organizacji, którym przyznano dotacje, rodzaj zleconych zadań i kwoty przyznane na ich realizację zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Wyry oraz na stronie internetowej*.

Należy zauważyć, że regulacja ta jako pozbawiona charakteru normatywnego, jest zbędna z punktu widzenia całości regulacji. Powyższy przepis ma charakter jedynie informacyjny, a zatem nie wprowadza norm o charakterze powszechnie obowiązującym, które wiązałyby podmioty znajdujące się poza aparatem organizacyjnym Gminy, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Koniecznym jest zatem stwierdzenie nieważności ww. przepisu jako sprzecznego z art. 5a ust. 1 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 LVIII/495/2023 Rady Gminy Wyry z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Wyry z organizacjami

pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024” – w ww. części, 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz