



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 09 stycznia 2023 r.

Poz. 289

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1089.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/398/2022 Rady Gminy Tworóg z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie zatwierdzenia Programu współpracy Gminy Tworóg z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 5a ust. 3 i art. 5a ust. 4 pkt 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 i art. 87 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 28 listopada 2022 r. Rada Gminy Tworóg podjęła uchwałę Nr XLVII/398/2022 w sprawie zatwierdzenia Programu współpracy Gminy Tworóg z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Program współpracy Gminy Tworóg z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy: 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 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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, opubl. LEX nr 1353330 *uchylenie 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.*

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 ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Miejską 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Rada Gminy Tworóg w § 3 uchwały postanowiła, iż: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 01.01.2023 roku.* Wobec czego organ stanowiący gminy określił przedmiotową uchwałę jako akt prawa miejscowego, który podlega publikacji w dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru uchwała rady gminy podejmowana na podstawie przepisu art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy nie ma charakteru przepisów powszechnie obowiązujących. Uchwała ta nie zawiera postanowień, które kształtowałyby prawa i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji, lecz jedynie postanowienia o charakterze organizacyjnym. Tym samym nie stanowi ona aktu prawa miejscowego podlegającego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brak jest również przepisu szczególnego, który nakazywałby ogłoszenie w tym dzienniku rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru podjęta uchwała narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi, że *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Dodatkowo, jak wynika z art. 13 pkt 2 ww. ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione m.in. przez organ gminy, w tym statut gminy. Należy podkreślić, że rada gminy nie posiada kompetencji do arbitralnego decydowania, które normy uznaje za przepisy prawa miejscowego. Tymczasem przepis art. 5a ust. 1 i 4 ustawy nie daje upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie

materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie jej jako akt prawa miejscowego, bądź uchwałę zwykłą. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie uchwały jako akt prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości.

W przekonaniu organu nadzoru, przepisy Programu zawierają szereg nieprawidłowości, stanowiących istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy w sposób nieprawidłowy określiła w § 9 Programu priorytetowe zadania publiczne, jakie mają być realizowane w 2023 r. Przepis ten – zawarty w Rozdziale 6 Programu *Priorytetowe zadania publiczne* – stanowi:

Priorytetem Gminy Tworóg jest:

- 1. zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, którą tworzą jej mieszkańcy,*
- 2. aktywna współpraca z organizacjami pozarządowymi i liderami środowisk lokalnych,*
- 3. budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez aktywizację społeczności lokalnych,*
- 4. umacnianie w społecznej świadomości poczucia odpowiedzialności za siebie i swoje otoczenie,*
- 5. wprowadzenie nowatorskich i bardziej efektywnych działań i rozwiązań dzięki dobremu rozpoznaniu występujących potrzeb społecznych.*

Przez priorytetowe zadania publiczne, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy rozumieć bowiem należy te zadania, z wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy, które uznane zostały przez Radę za szczególnie istotne dla Gminy Tworóg, i które z tego względu będą przez nią realizowane w danym roku w pierwszej kolejności. Taki tok rozumowania potwierdza również słownikowa definicja pojęcia „priorytet” – 1. „pierwszeństwo przysługujące lub przyznane czemuś” 2. „sprawa szczególnie ważna, która musi być załatwiona w pierwszej kolejności” (za: sjp.pwn.pl). Priorytety winny zostać zatem przez Radę wybrane spośród zadań określonych w § 6 Programu (Rozdział 4 *Zakres przedmiotowy*), tymczasem, przytoczona powyżej treść § 9 odzwierciedla cele, które mają zostać osiągnięte dzięki zrealizowaniu programu, a nie zadania, które Gmina zamierza realizować we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wskazanymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Nieokreślenie priorytetowych zadań publicznych stanowi niewypełnienie upoważnienia ustawowego z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, przesądzające o nieważności uchwały w całości.

Rada Gminy Tworóg naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy przyjmując w § 7 ust. 2 Programu, że *Formy wsparcia mogą obejmować w szczególności (...)*. Przez użycie sformułowania *w szczególności* Rada wprowadziła do treści Programu otwarty katalog form współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Tymczasem, zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest przyjęcie programu rozumianego jako zbiór zasad regulujących – w sposób kompleksowy – praktykę współdziałania władz samorządowych z ww. podmiotami na dany rok. Wobec tego Rada powinna zawrzeć w treści Programu pełny opis form współpracy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 129/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 505/21). W konsekwencji przyjęcia otwartego katalogu form współpracy w ramach Programu, nie jest jasne kto i w jaki sposób miałby oceniać i rozstrzygać czy np. zaproponowana przez organizację pozarządową forma współpracy inna niż wymieniona w Programie, mieści się w niezamkniętym zbiorze zakreślonym pojęciem *w szczególności*. Do określenia form współpracy wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać, w drodze stosownej nowelizacji uchwały. Brak jednoznacznego i wyczerpującego określenia katalogu form współpracy w treści Programu rozmija się z celem normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy i nie może być uznane tylko za nieistotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13).

Organ nadzoru wskazuje, iż jednym z elementów obligatoryjnych Programu jest określenie sposobu jego realizacji (art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy). Rada Gminy Tworóg podjęła próbę uregulowania przedmiotowej kwestii w pkt § 11 Programu. Jednak z redakcji tego przepisu Programu nie wynika, w jaki sposób Program ma być wykonywany. Rada wskazała jedynie, że *Program realizowany jest przy pomocy form współpracy określonych w rozdziale 5 i środków określonych w rozdziale 9 programu*. Wobec czego nie sposób uznać, że Rada

uregulowała jakiekolwiek wytyczne i wskaźniki, które następnie będą się przekładać na sposób realizacji programu.

Za niezgodne z zakresem przepisu delegacyjnego trzeba uznać uregulowanie § 12 Programu, w którym Rada Gminy wskazała kwoty finansowe przeznaczone na realizację konkretnych zadań. Ponadto przeznaczona kwota została podzielona na dotacje udzielane w trybie art. 13 ustawy oraz udzielane w trybie art. 19a ustawy. W opinii organu nadzoru, wskazanie konkretnych kwot planowanych do realizacji konkretnych zadań stanowi przekroczenie kompetencji Rady wynikających z treści art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy. Zgodnie z tym przepisem Rada powinna w programie określić wyłącznie wysokość środków planowanych na realizację całego programu, a nie dokonywać ich podziału na poszczególne zadania i tryby przyznawania dotacji. Kompetencja w zakresie podziału środków, zaplanowanych w Programie przez Radę, a następnie skonkretyzowanych w uchwale budżetowej, stanowi wyłączną domenę organu wykonawczego gminy. Tym samym należy stwierdzić, że regulacja § 12 Programu nie tylko nie znajduje upoważnienia w przepisie delegacyjnym, ale również wkracza w kompetencje organu wykonawczego. Wysokość środków planowanych na realizację programu powinna zostać określona wprost w przedmiotowej uchwale, jako jedna kwota – bez rozdzielenia na poszczególne zadania. Wobec powyższego, Rada Gminy Tworóg nie wypełniała prawidłowo delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 8 Programu.

Wskazać także należy, że Rada Gminy Tworóg nie uregulowała sposobu oceny realizacji programu. W § 13 ust. 1-5 Programu wskazano, iż:

1. Gmina Tworóg w trakcie wykonywania zadania przez organizacje sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania, w tym wydatkowania przekazanych na jego realizację środków finansowych.

2. W ramach kontroli upoważniony pracownik Urzędu może badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania.

3. Kontrolowany na żądanie kontrolującego jest zobowiązany dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji w terminie określonym przez sprawdzającego.

4. Prawo do kontroli przysługuje upoważnionemu pracownikowi Urzędu zarówno w siedzibach jednostek, którym w ramach konkursu czy też trybu małych zleceń wskazano realizację zadania jak i w miejscach realizacji zadań.

5. Urząd może żądać częściowych sprawozdań z wykonywanych zadań, a jednostki realizujące zlecone zadania zobowiązane są do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy.

Powyższe uregulowanie nie zawiera jakichkolwiek mierników i wskaźników, które będą określały, w jakim stopniu doszło do wykonania Programu. Co więcej, Rada nałożyła na kontrolowane organizacje pozarządowe zobowiązania w zakresie udostępnienia dokumentów i innych nośników osobie kontrolującej. Z kolei delegacja z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy nie daje organowi stanowiącemu gminy takiej możliwości.

Należy ponownie wskazać, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie przepisu art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy nie ma charakteru przepisów powszechnie obowiązujących, lecz jest aktem o charakterze planistycznym, konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Program ten ma zatem charakter wyłącznie wewnętrzny, skierowany do podmiotów realizujących w gminie konkretne zadania, ukierunkowany na wskazanie tym podmiotom celów i założeń oraz określenie działań podejmowanych w celu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Taka uchwała nie może zawierać postanowień, które kształtowałyby prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec administracji, lecz jedynie postanowienia o charakterze organizacyjnym. Wskazać należy, że kwestie kontroli wydatkowania otrzymanych dotacji mogą być uregulowane jedynie w konkretnej umowie z organizacją pozarządową lub innym uprawnionym podmiotem prowadzącym działalność pożytku publicznego. Z kolei regulacje takie nie mogą zostać zamieszczone w programie podjętym na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy.

W dalszej kolejności należy wskazać, że Rada Gminy Tworóg w § 13 ust. 6 Programu uregulowała, iż: *Nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, Wójt Gminy przekłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.* Przedmiotowa regulacja jest powtórzeniem przepisu art. 5a ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji

Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Wobec czego przedmiotowa materia została zatem uregulowana w ustawie, a stanowienie w tym przedmiocie przez Radę jest zbędne.

Uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, nie opubl.).

Podobne zastrzeżenia należy podnieść co do § 16 ust. 3 Programu, stanowiącego powtórzenie art. 13 ust. 3 ustawy. Natomiast § 16 ust. 2 określający informacje, jakie powinny zostać zawarte w ogłoszeniu o konkursie stanowi powtórzenie, z równoczesną modyfikacją treści przepisu art. 13 ust. 2 ustawy. Ogłoszenie winno bowiem zawierać również informację o *zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3.* (art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy), co w Programie pominięto.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, że § 16 ust. 1 Programu sprzeczny jest z art. 13 ust. 1 ustawy. Rada Gminy nie jest bowiem uprawniona do określania częstotliwości, z jaką Wójt ogłasza konkurs na realizację zadania publicznego. Ustawodawca przewiduje, że organ administracji publicznej ogłasza otwarty konkurs ofert wówczas, gdy zamierza zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wskazanym w art. 3 ust. 3 ustawy, a więc w zależności od charakteru i rodzaju zadania itp. Tymczasem Rada w sposób nieuprawniony postanowiła, że *Corocznie Wójt Gminy ogłasza otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego.* Na marginesie należy zwrócić uwagę, że Program został uchwalony wyłącznie na 2023 r., użycie więc w treści przywołanego przepisu zwrotu *corocznie* jest niezrozumiałe.

Rada Gminy Tworóg nie zawarła także w Programie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o sposobie tworzenia programu i o dokładnym przebiegu konsultacji. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do czasu przeprowadzenia konsultacji, podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłoszenia sugestii, opinii czy uwag do projektu programu współpracy, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp. W niniejszym Programie, określając przebieg konsultacji, Rada nie wskazała jakie konkretnie uwagi zostały zgłoszone, które organizacje zgłosiły te uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. Istotnym jest również to, że z treści § 14 Programu nie wynika nawet to, czy w ogóle jakiegokolwiek opinie i zastrzeżenia zostały zgłoszone w toku przeprowadzonych konsultacji, a także w jaki sposób ewentualne zgłoszone uwagi wpłynęły na treść Programu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. III SA/GI 505/21, CBOSA: *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.* A zatem, regulacje zawarte w § 14 Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w Programie brak jest kompleksowych regulacji odnoszących się do zasad działania komisji konkursowej. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest przyjęcie w Programie zbioru zasad regulujących w sposób kompleksowy działalność ww. komisji. Wobec tego Rada powinna zawrzeć w treści Programu pełny opis tych zasad niezbędnych do funkcjonowania komisji konkursowych. Tymczasem z treści Programu nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania komisji konkursowych, wskazujące np., kto zwołuje i prowadzi posiedzenia komisji, w jaki sposób podejmowane są decyzje (jaką większością głosów), czy wymagane jest kworum dla ważności obrad komisji.

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 ustaleń w tym zakresie dokonał podmiot inny, niż rada gminy w odrębnym akcie. *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* (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 40/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Reasumując, w ocenie organu nadzoru, regulacja przedmiotowego programu w zakresie zasad działania komisji konkursowych jest niewystarczająca aby uznać, iż prawidłowo wypełniono delegację, wynikającą z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje także, że w § 19 ust. 4 Programu Rada uchwaliła, że: *Wójt Gminy Tworóg zatwierdza ofertę najkorzystniejszą*. W tym miejscu doszło do całkowitego wypaczenia roli komisji konkursowej oraz do sprowadzenia Wójta jedynie do roli podmiotu, który zatwierdza decyzję komisji. Z kolei, to organ wykonawczy gminy w całości decyduje o rozstrzygnięciu konkursu, a nie tylko zatwierdza stanowisko wyrażone przez komisję. Wobec czego nie sposób uznać, że Rada Gminy Tworóg wypełniła prawidłowo delegację ustawową z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Ponadto należy wskazać, że w § 19 ust. 9 Programu uregulowano, iż: *Organizacja, w okresie otrzymywania dotacji, jest zobowiązana do zamieszczenia w swoich materiałach informacyjnych zapisu o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania przez Gminę Tworóg*. Przedmiotowa regulacja może znaleźć się w materii kontraktowej, nie zaś w treści programu uchwalanego na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy. Stanowienie przez Radę w tym zakresie znajduje się w całości poza delegacją ustawową.

W § 20 ust. 2 Programu Rada postanowiła, że *W sprawach nieuregulowanych w niniejszym Programie zastosowania mają przepisy Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Ustawy o finansach publicznych, Ustawy prawo zamówień publicznych oraz Kodeks Cywilny*. Przyjęcie takiej regulacji oznacza, że w pierwszym rzędzie znajduje zastosowanie Program, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych przepisy prawa powszechnie obowiązującego. W związku z powyższym, § 20 ust. 2 Programu stanowi istotne naruszenie art. 87 Konstytucji RP, który określa hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Wreszcie, organ nadzoru zwraca uwagę, że art. 5a ust. 1 ustawy zawiera upoważnienie do uchwalenia przez radę gminy programu współpracy, a nie do jego zatwierdzenia. Z tego też względu użycie w tytule uchwały oraz w jej § 1 pojęcia „zatwierdzenie” jest nieuzasadnione i wypacza rolę Rady Gminy w zakresie współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Rada bowiem Program uchwała (ustanawia) a nie zatwierdza, jako dokument pochodzący od innego podmiotu. Rolą Wójta jest jego realizacja i wykonanie.

Reasumując powyższe, Rada Gminy Tworóg naruszyła art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 5a ust. 3 i art. 5a ust. 4 pkt 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 ustawy, a także art. 7 i art. 87 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa, przesądzające o konieczności zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały. Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/398/2022 Rady Gminy Tworóg z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie zatwierdzenia Programu współpracy Gminy Tworóg z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023 – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz