



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 grudnia 2024 r.

Poz. 8232

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.881.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/30/24 Rady Gminy Herby z dnia 29 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Herby z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, w części określonej w:

1) § 1 ust. 1 pkt 2 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „tj. działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie” – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), zwanej dalej „ustawą”,

2) § 12 ust. 2-4 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 29 października 2024 r. Rada Gminy Herby podjęła uchwałę Nr VI/30/24 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Herby z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025. Program współpracy Gminy Herby z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 31 października 2024 r.

W toku badania legalności uchwały, a w tym stanowiącego jej załącznik Programu, organ nadzoru uznał, że została ona w części podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego – *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.

Posłużenie się przez ustawodawcę w zacytowanym powyższej przepisie 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. Co jednak istotne, skorzystanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego z możliwości uregulowania także innych kwestii aniżeli wynikające z powyższego katalogu zawsze musi przebiegać w pełnej zgodzie z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami. Oznacza to, że istotnym naruszeniem prawa będzie nie tylko uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – programu współpracy, ale także przekroczenie ustanowionej delegacji oraz przyjęcie postanowień sprzecznych z innymi regulacjami prawnymi.

Z § 1 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały wynika, iż *Ileokroć w niniejszym programie jest mowa o: działalności pożytku publicznego – należy przez to rozumieć działalność określoną w art. 3 ust. 1 ustawy, tj. działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie.* Wskazany wyżej przepisem definiującym pojęcie działalności pożytku publicznego Rada Gminy powtórzyła przepis art. 3 ust. 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 ustawy 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. Należy wyjaśnić, że powtórzenie przepisu ustawowego w uchwale jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Powtórzenie 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 Órodek 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 § 12 ust. 2-4 Programu Rada przyjęła:

2. *W jej skład wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, biorące udział w konkursie. Druk zgłoszenia do pracy w komisji stanowi załącznik do ogłoszenia o konkursie.*

3. *Komisja konkursowa może zostać powołana i działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art.3 ust.3 ustawy, jeżeli żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji lub wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji bądź osoby te podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f ustawy o pożytku.*

4. *Komisja konkursowa może korzystać z głosu doradczego i opinii osób, które posiadają specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych.*

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy przyjmując powyższe postanowienia przekroczyła delegację ustawową z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie tego przepisu Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Z kolei w art. 15 ust. 2a-ust. 2f 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 nie może być utożsamiane z powtórzeniem lub modyfikacją ww. regulacji ustawowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 1 czerwca 2013r. sygn. akt: III SA/Wr 124/13 stwierdził, że cyt.: „W zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkroczenia w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym.” Wobec powyższego zakwestionować należy uregulowania zawarte w § 12 ust. 2-4 Programu.

Uwzględniając powyższe uznać zatem należy, że ww. regulacje przyjęte przez Radę w Programie muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Powyżej opisane uchybienie 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 Olsztynie 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.

Ponadto, na marginesie należy zauważyć, iż Rada Gminy w § 12 ust. 7-9 załącznika do uchwały określiła przedmiot pracy Komisji konkursowej jako „ocena ofert”. Tymczasem, należy zauważyć, iż zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy *Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert*. Zadaniem wskazanej Komisji jest zatem wyłącznie przedstawianie niewiążących opinii co do złożonych ofert, nie zaś dokonywanie oceny ofert konkursowych. W § 12 ust. 1 Programu Rada prawidłowo przyznała taką kompetencję Komisji konkursowej. Rada Gminy nie została przy tym upoważniona do unormowania zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert w sposób odmienny, niż wynika to wprost z ustawy. Zdaniem organu nadzoru pojęcia "opinia" i "ocena" nie są tożsame i nie powinny być stosowane zamiennie. W ocenie organu nadzoru wskazane uchybienie nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa. Pomimo posłużenia się pojęciem „ocenia oferty” nie ulega wątpliwości, iż Komisja konkursowa, o której mowa w uchwale, będzie miała charakter wyłącznie opiniodawczy, zaś ostateczną decyzję będzie podejmował organ wykonawczy, co wynika wprost z § 12 ust. 9 zd. drugie Załącznika do uchwały.

Zaznaczyć należy również, że Rada Gminy powinna wyraźnie wskazać jakim aktem zostaje powołana Komisja Konkursowa. Jednakże ze względu na to, że z § 12 ust. 1 Programu można wywieść, że Wójt Gminy powołuje Komisję Konkursową zarządzeniem, to brak wyraźnego wskazania aktu, jakim ta czynność następuje uznać należy za nieistotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/30/24 Rady Gminy Herby z dnia 29 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Herby z organizacjami

pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego 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 up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**

