



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 grudnia 2024 r.

Poz. 8363

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.928.2024 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)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/46/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 30 października 2024 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Mszana z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok, w części § 13 ust. 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 i art. 15 ust. 2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako „ustawa” w związku z art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 października 2024 r. Rada Gminy Mszana przyjęła uchwałę nr VII/46/2024 w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Mszana z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok, stanowiącego załącznik do uchwały, dalej jako „załącznik.”

Przepisem § 13 ust. 8 załącznika Rada Gminy postanowiła: *Członek Komisji oceniającej podlega wyłączeniu od udziału w pracach komisji, gdy oferentem jest:*

- a) jego małżonek, krewny lub powinowaty do drugiego stopnia;*
- b) osoba związana z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;*
- c) osoba, której małżonek, krewny lub powinowaty do drugiego stopnia albo osoba związana z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli pozostaje wobec niego w stosunku nadrzędności.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 31 października 2024 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią przepisu 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 przepis art. 5a ust. 4 ustawy stanowi, że 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.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym.

W orzecznictwie sądowo administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania materii, która została uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Modyfikacja ogólnie obowiązujących przepisów prawa (ustawy), może wypaczyć ich sens. Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę do podjęcia i nie może jej schodzić z pola widzenia, że musi ona też respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Tym samym, Rada Gminy, przyjmując regulacje przedmiotowej uchwały, musi przestrzegać zakres przedmiotowy delegacji ustawowej określony w art. 5a ust. 4 ustawy, a jednocześnie nie może ingerować w materię uregulowaną przepisami ustawy – poprzez jej powielenie lub modyfikowanie.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru przepis § 13 ust. 8 załącznika pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 15 ust. 2f ustawy, nakazującą do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Stosownie do art. 24 Kpa: § 1. *Pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie:*

- 1) w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki;
- 2) swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia;
- 3) osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3;
- 5) w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji;
- 6) z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne;
- 7) w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

§ 2. Powody wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu trwają także po ustaniu małżeństwa (§ 1 pkt 2), przysposobienia, opieki lub kurateli (§ 1 pkt 3).

§ 3. *Bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności niewymienionych w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika.*

§ 4. *Wyłączony pracownik powinien podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron.*

Unormowania zawarte w art. 24 Kpa mają charakter bezwzględnie obowiązujący i w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do wystąpienia określonego tym przepisem powiązania członka komisji z oferentem, powinny obligować Wójta Gminy, jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiego członka komisji konkursowej od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym, obejmującym to samo przedsięwzięcie. Regulacja tego przepisu na mocy art. 15 ust. 2f ustawy znajduje zastosowanie w przedmiotowej sprawie, a tym samym niedopuszczalne jest powielenie tej materii w akcie prawa miejscowego, zwłaszcza, że postanowienia § 13 ust. 8 załącznika do tego aktu modyfikują w sposób istotny obowiązujące przepisy ustawowe (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 71/14, publ. CBOSA).

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Modyfikacja regulacji ustawowych i uzupełnienie ich przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W konsekwencji powyższego, modyfikację przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalną.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały nr VII/46/2024 Rady Gminy Mszana z dnia 30 października 2024 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Mszana z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok – 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