



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 listopada 2023 r.

Poz. 8091

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1079.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 LI/551/2023 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 27 września 2023 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Skoczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 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”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 września 2023 r. Rada Miejska Skoczowa podjęła uchwałę Nr LI/551/2023 w sprawie Programu współpracy Gminy Skoczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Program współpracy Gminy Skoczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 stanowi załącznik do ww. uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2023 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.*

Organ nadzoru wskazuje, że w świetle aktualnej linii orzecniczej, 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/OI 207/21, z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 271/20, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 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).

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.

W rozdziale X Rada postanowiła: *1. Burmistrz przedłoży Radzie Miejskiej do dnia 31 maja, roku następującego po roku obowiązywania Programu, sprawozdanie z jego realizacji.*

*2. Sprawozdanie zawierać będzie informacje na temat efektywności realizacji Programu oparte w szczególności o analizę następujących wskaźników:*

- 1) liczby Organizacji, które podjęły się współpracy z Gminą realizacji zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej;*
- 2) wysokości środków finansowych zaangażowanych na realizację Programu;*
- 3) liczby zadań zrealizowanych w ramach Programu;*
- 4) wysokości kwot udzielonych dotacji w poszczególnych obszarach.*

Wykonanie i przedłożenie sprawozdania jest czynnością techniczną, uregulowaną przez ustawodawcę, nie można zatem uznać, iż stanowi formalny warunek sposobu oceny realizacji programu (por. wyrok NSA, sygn. akt III OSK 1795/22). Obowiązek przedłożenia sprawozdania z realizacji programu przez organ wykonawczy nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie określenia sposobu oceny realizacji programu. Powyższe przepisy stanowią niedozwoloną modyfikację regulacji z art. 5a ust. 3 ustawy dot. składania sprawozdania z realizacji programu przez organ wykonawczy. Zatem należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała pozbawiona jest przepisów dotyczących sposobu oceny realizacji Programu, tym samym nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy.

Brak wypełnienia delegacji ustawowej musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała jest obciążona również innymi nieprawidłowościami.

Zgodnie z ust. 4 rozdziału I załącznika do uchwały *Program obejmuje współpracę Gminy z Organizacjami działającymi na rzecz mieszkańców Gminy Skoczów.*

Powyższym przepisem Rada ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do podjęcia współpracy wyłącznie do tych, która prowadzą działalność na terenie Gminy i na rzecz jej mieszkańców. Stanowi to modyfikację art. 3 ustawy, w którym ustawodawca wskazał krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca i ponowne regulowania tej kwestii przez Radę Gminy nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 1 ustawy.

W ust. 7 rozdziału VIII załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Program ma charakter otwarty i zakłada możliwość uwzględniania nowych form współpracy z Gminą.*

Tymczasem stosownie do przepisu art. 5 ust. 2 ustawy „współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach:”, wskazując dalej podstawowe formy współpracy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd

Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 125/13: „Ustawa ta w sposób enumeratywny wymienia elementy programu współpracy, które muszą być zawarte w uchwale regulującej tą kwestię. Dopuszcza przy tym możliwość rozszerzenia katalogu form współpracy, poprzez użycie zwrotu „w szczególności”, nie przewidując przy tym możliwości tworzenia otwartego katalogu form współpracy przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Program stanowi bowiem (...) plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W świetle zapisów ustawy niedopuszczalne jest natomiast przenoszenie kompetencji do określania form współpracy na organ wykonawczy”. Katalog form współpracy powinien mieć zatem charakter zamknięty, określenie bowiem form współpracy w formie katalogu otwartego, wprowadza niepewność dla organu wykonawczego w zakresie form współpracy z podmiotami określonymi w ustawie. Stanowi to również nieuprawnione przekazanie kompetencji w zakresie wyznaczania form współpracy bliżej nieokreślonego podmiotowi, do czego Rada nie została upoważniona.

W ust. 5 Rozdziału XII załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż *Członkowie komisji z tytułu pracy w komisji nie otrzymują wynagrodzenia.*

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).

Natomiast zgodnie z ust. 7 Rozdziału XII załącznika do uchwały, Rada postanowiła, iż *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).

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/551/2023 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 27 września 2023 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Skoczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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**