



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 grudnia 2023 r.

Poz. 9959

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1229.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 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 LXII/704/2023 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Toszek w roku 2024 z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, w części określonej w:

- § 11 ust. 2 załącznika do ww. uchwały, stanowiącego Program współpracy Gminy Toszek w roku 2024 z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dalej jako: *Program*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2b 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*;

- § 11 ust. 6 pkt 4 i 5 i ust. 7 pkt 5 Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr LXII/704/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Toszek w roku 2024 z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przedmiotowy Program stanowi załącznik do ww. uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona prawidłowo organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2023 r.

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

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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. 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 ponadto, że zgodnie z aktualnym poglądem sądów administracyjnych, przedmiotowa uchwała powinna zostać zakwalifikowana do kategorii aktów prawa miejscowego, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. (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/Ol 207/21, z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 271/20, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 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).

W opinii organu nadzoru część postanowień załącznika do uchwały dotycząca zasad działania komisji konkursowych została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym stanowią one istotne naruszenia prawa.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brzmienie § 11 ust. 2 Programu, zgodnie z którym: *Członkowie komisji konkursowej swoje czynności wykonują nieodpłatnie. Członkom komisji nie przysługuje zwrot wydatków związanych z wykonywaniem czynności.* Należy wyraźnie 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).

Dalej, w ocenie organu nadzoru trzeba ponadto zakwestionować postanowienia: § 11 ust. 6 pkt 4 i 5 Programu, na mocy których komisji konkursowej została przyznana kompetencja do oceny formalnej złożonych ofert, a ponadto do odrzucania ofert niespełniających warunków formalnych konkursu lub złożonych po terminie. W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej regulacje naruszają przepis art. 15 ust. 2a ustawy. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, w tym przypadku Burmistrza Miasta Toszek. W konsekwencji należy uznać, że również podejmowanie wobec adresatów zewnętrznych określonych działań o charakterze władczym, jak

np. wzywianie do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień i informacji, leży w gestii organu wykonawczego, a nie komisji.

Przy tym za szczególnie rażące należy uznać postanowienie § 11 ust. 6 pkt 5 Programu, które teoretycznie dopuszcza odrzucenie ofert niespełniających warunków formalnych już na etapie obradowania komisji. Przepis ten pozostaje zresztą w sprzeczności z brzmieniem § 11 ust. 8 Programu, zgodnie z którym: *Ocenę ofert oraz propozycję rozstrzygnięcia konkursu, w tym proponowane kwoty dotacji komisja konkursowa przedstawia Burmistrzowi Toszka, który podejmuje ostateczną decyzję w tym zakresie.* W istocie nie wiadomo zatem, czy komisja posiada uprawnienie do odrzucenia oferty z powodów formalnych, czy też wyraża jedynie niewiążącą opinię w tym zakresie. Już sama taka niejasność na etapie interpretacji normy aktu prawa miejscowego musi jednakże prowadzić do stwierdzenia jej nieważności.

Konsekwencją zakwestionowania § 11 ust. 6 pkt 4 i 5 Programu musi również być uznanie za niezgodne z prawem postanowienia § 11 ust. 7 pkt 5, który wprowadza jako obligatoryjny element protokołu z posiedzenia komisji wskazanie ofert niespełniających warunków formalnych lub zgłoszonych po terminie.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodać należy, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

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 LXII/704/2023 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 29 listopada 2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Toszek w roku 2024 z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz