



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 grudnia 2023 r.

Poz. 9960

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1205.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 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 LXIII/583/2023 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Zbrosławice z organizacjami pozarządowymi w roku 2024, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 2 i 11 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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Zbrosławice przyjęła Program współpracy Gminy Zbrosławice z organizacjami pozarządowymi w roku 2024, stanowiący załącznik do uchwały, dalej jako „Program”.

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

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

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.

Analiza treści art. 5a ust. 4 pkt 1-pkt 11 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. Uchybienie 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 (por. wyrok *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r.*, sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Dodatkowo wskazać należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że nie zawiera ona wszystkich elementów obligatoryjnych, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

W Programie, wbrew obowiązkowi wynikającemu z treści art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy, Rada nie określiła zasad współpracy. W § 3 Programu Rada postanowiła, iż *Współpraca Gminy Zbrosławice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, odbywać się będzie na zasadzie pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności*. Rada ograniczyła się tylko do powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 3 ustawy. Tymczasem, zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do wskazanych zasad współpracy. Przykładowo zasada jawności wymaga ustalenia w programie konkretnych rozwiązań dotyczących polityki informacyjnej i zapewnienia społecznej kontroli nad procesem podejmowania decyzji dotyczących współpracy z organizacjami. Stąd też odesłanie w tym zakresie wyłącznie do przepisów ustawy nie może być uznane za wypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, powyższe niewypełnienie przez Radę Gminy Zbrosławice delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inną nieprawidłowość.

Przepisem § 12 ust. 1 Programu Rada Gminy postanowiła: *Komisję konkursową powołuje każdorazowo Wójt Gminy Zbrosławice. Imienny skład komisji konkursowej oraz regulamin jej pracy określa Wójt Gminy w formie zarządzenia*.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższy przepis w zakresie sformułowania: *oraz regulamin jej pracy* istotnie narusza prawo. Tak sformułowany przepis zawiera w sobie niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji Rady do określenia zasad działania komisji konkursowej na Wójta Gminy. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Orzecznictwo sądowe wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11). Przekazanie kompetencji prawotwórczych przez Radę Gminy, bez specjalnego upoważnienia ustawowego, narusza więc zakaz subdelegacji, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym miejscu należy wskazać, że: *wyprowadzona z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie norma kompetencyjna do uregulowania „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ*

wykonawczy obowiązek określenia „szczegółów działania komisji konkursowej” w stosownym regulaminie. Nieprzypadkowo ustawodawca upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wyłącznie „zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, nie zaś do uszczegółowienia takich działań, skoro 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. Ustawowa kompetencja organu stanowiącego do określenia „zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, nie zawiera w sobie upoważnienia tego organu do ingerencji w sferę kompetencji organu administracji publicznej, ogłaszającego otwarty konkurs ofert i powołującego jednocześnie komisję konkursową (a w kręgu takich organów jest wójt gminy, burmistrz lub prezydent miasta), przez nałożenie obowiązku określenia szczegółowego działania komisji konkursowej w stosownym regulaminie – 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). W konsekwencji należy uznać, że przepis § 12 ust. 1 Programu w zakresie sformułowania: *oraz regulamin jej pracy* istotnie narusza prawo, to jest art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

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).

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały LXIII/583/2023 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Zbrosławice z organizacjami pozarządowymi w roku 2024, 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