



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 grudnia 2023 r.

Poz. 10094

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1283.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 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 54.365.2023 Rady Gminy Panki z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Panki z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 3 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*, w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Gminy Panki podjęła uchwałę Nr 54.365.2023 w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Panki z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Program współpracy Gminy Panki z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024*, dalej jako: „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 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.*

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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, opubl. LEX nr 1353330 *uchybiecie 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.*

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przechodząc do oceny legalności uchwały, należy wskazać, że Rada w § 4 Programu postanowiła, iż: *Obszary współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obejmują zadania, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ze szczególnym uwzględnieniem zadań z zakresu:*

- *nauki, edukacji, oświaty i wychowania,*
- *upowszechniania kultury fizycznej i sportu,*
- *upowszechniania kultury,*
- *ochrony i promocji zdrowia,*
- *profilaktyki i przeciwdziałania patologiom społecznym,*
- *podtrzymania tradycji narodowych i pielęgnowania polskości.*

Zdaniem organu nadzoru niniejsza regulacja jest niezgodna z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. W tym miejscu należy wskazać, że o ile odwołanie się do zadań z art. 4 ust. 1 ustawy – w zakresie normowania zakresu przedmiotowego programu nie jest co do zasady błędne, jednak Rada nie wskazała, które z tych konkretnych zadań będzie wykonywać. Istotnym jest to, że nie wszystkie zadania wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy są również zadaniami gminy, o których mowa w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Wobec czego nie sposób ustalić,

które zadania określone w art. 4 ust. 1 ustawy miały być potraktowane przez Radę jako wyznaczające zakres przedmiotowy Programu. Z kolei niedopuszczalne jest określenie zakresu przedmiotowego programu, który będzie wykraczał poza zadania gminy z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Wobec czego brak wskazania przez Radę konkretnych zadań z art. 4 ust. 1 ustawy narusza zasady prawidłowej legislacji, w tym zasadę określoności prawa z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto w § 4 Programu określono, że część tych zadań będzie szczególnie uwzględniona: *ze szczególnym uwzględnieniem zadań z zakresu (...)*. Zdaniem organu nadzoru przedmiotową regulację należy traktować już jako określenie priorytetowych zadań publicznych, a nie określenie zadań z art. 4 ust. 1 ustawy, które będą stanowić zakres przedmiotowy programu. Z kolei z literalnego brzmienia przepisów Programu wynika, że priorytetowe zadania publiczne zostały uregulowane w § 6 Programu. Takie uregulowanie priorytetowych zadań publicznych sprawia, że nie jest jasne, które zadania w istocie mają dla gminy charakter priorytetowy. Regulacja uchwały dotycząca priorytetowych zadań publicznych narusza zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa, które przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Tymczasem, zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest przyjęcie programu rozumianego jako zbiór zasad regulujących – w sposób kompleksowy – praktykę współdziałania władz samorządowych z ww. podmiotami na dany rok. Wobec tego Rada powinna zawrzeć w treści Programu pełny i zamknięty opis zakresu przedmiotowego programu jak i w sposób jasny, nie budzący wątpliwości uregulowanie priorytetowych zadań publicznych. Do określenia zakresu przedmiotowego programu współpracy i priorytetowych zadań publicznych wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego zakresu przedmiotowego programu o nowy obszar przedmiotowy współpracy lub o nowe zadanie priorytetowe, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać, w drodze stosownej nowelizacji uchwały. Brak jednoznacznego i wyczerpującego określenia zakresu przedmiotowego i zadań priorytetowych Programu rozmiąca się z celem normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 3 i 5 ustawy i nie może być uznane tylko za nieistotne naruszenie prawa. Wobec czego, zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Panki nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 5a ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 12 ust. 2 lit. i) uregulowała, iż: *Komisja w zakresie przeprowadzania postępowania o wsparcie lub powierzenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie realizacji zadania, w szczególności:*

- *udzielania wyjaśnień dotyczących treści zasad przyznawania dotacji,*
- *dokonuje otwarcia ofert,*
- *ocenia spełnianie warunków stawianych oferentom,*
- *wnioskuje do Wójta Gminy o odrzucenie oferty, w przypadkach określonych w ogłoszeniu o konkursie,*
- *ocenia oferty niepodlegające odrzuceniu,*
- *przygotowuje propozycje wyboru ofert najkorzystniejszych, bądź występuje o unieważnienie postępowania.*

W opinii organu nadzoru powyższe postanowienia, odnoszące się do możliwości dokonywania przez komisje konkursową innych czynności, jak tylko dokonywanie niewiążącej opinii dotyczącej złożonych ofert, stanowi przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. W treści przedmiotowego przepisu ustawy jest mowa jedynie o konieczności określenia w uchwale zasad działania komisji konkursowych, a przy tym taka konstrukcja przepisu uchwalonego przez Radę, wypacza rolę organu wykonawczego jako podmiotu uprawnionego ustawowo do dokonywania oceny ofert konkursowych. Komisja konkursowa nie posiada kompetencji do udzielania wyjaśnień dotyczących treści zasad przyznawania dotacji, dokonywanie otwarcia ofert, opiniowania wyłącznie ofert, które uzna za niepodlegające odrzuceniu, bądź wnioskowania do wójta o odrzucenie oferty lub unieważnienie postępowania konkursowego, gdyż jej uprawnienia mają charakter jedynie opiniodawczy. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2a ustawy: *organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.* Z treści tej normy prawnej wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy wyłącznie opiniowania złożonych ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r.,

sygn. akt II SA/Ol 191/17, LEX nr 2275942). Wobec powyższego, w każdej sytuacji dokonywania oceny formalnej, a do tego prowadzą postanowienia Programu, które upoważniają komisję do zawnioskowania o odrzucenie oferty lub unieważnienie postępowania, powinien dokonać jedynie organ wykonawczy gminy, któremu przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert. Stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Przyznane komisji innych uprawnień niż tylko opiniodawczych, czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje wójta w tym zakresie.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr 54.365.2023 Rady Gminy Panki z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Panki z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 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**