



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 grudnia 2023 r.

Poz. 10164

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1189.2023 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 73/L/2023 Rady Gminy Boronów z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Boronów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, w części określonej w następujących przepisach załącznika do uchwały:

1) § 1 ust. 1 pkt 6, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 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”,

2) § 2, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 ustawy,

3) § 11 w zakresie wyrazów: „współpracy finansowej”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy,

4) § 12 ust. 5, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy,

5) § 12 ust. 7 w zakresie wyrazów „oraz dokonuje oceny merytorycznej”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 listopada 2023 r. Rada Gminy Boronów przyjęła uchwałę Nr 73/L/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Boronów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Gminy Boronów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 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. 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).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

2. *Ileokroć w uchwale jest mowa o:*

5) *dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.)*

Rada powtórzyła zatem przepis art. 2 pkt 1 ustawy, w którym zdefiniowane zostało pojęcie dotacji. Tymczasem, organ nadzoru wskazuje, iż uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.).

Paragraf 2 załącznika do uchwały wskazujący, że Program określa formy i zasady współpracy, a także zadania priorytetowe w zakresie współpracy Gminy w 2024 roku z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. działalności pożytku publicznego i wolontariacie – istotnie narusza prawo. Z treści ww. regulacji Programu wynika, że dotyczy on wyłącznie form i zasad współpracy oraz zadań priorytetowych, jednocześnie pomija inne zagadnienia, które zostały w nim uregulowane.

Za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 11 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „współpracy finansowej.” W przepisie tym Rada postanowiła, iż *Na realizację*

współpracy finansowej programu w 2024 roku Rada Gminy Boronów zaplanowała środki finansowe w wysokości 54000,00 zł. Tymczasem, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy Rada powinna w programie określić wysokość środków planowanych na realizację całego programu, a nie na realizację współpracy finansowej.

Z kolei zgodnie z § 12 ust. 5 załącznika do uchwały *Każdy Członek Komisji Konkursowej składa oświadczenie, że:*

1) *nie jest oferentem, nie pozostaje w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej oraz że nie jest związany z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z oferentem, jego zastępcą prawnym lub członkami władz osób prawnych ubiegających się o realizację zadania publicznego.*

2) *nie pozostaje z oferentem w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może tym budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.*

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja zawarta w załączniku do uchwały stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, gdyż nie mieści się w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2f ustawy do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185) dotyczące wyłączenia pracownika. Zastosowanie będzie miał więc art. 24 kodeksu postępowania administracyjnego, określający sytuacje, w których pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu: „unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 k.p.a. mają charakter bezwzględnie obowiązujący i w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania jurora z oferentem, powinny obligować wójta, jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiego członka komisji konkursowej od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to samo przedsięwzięcie. Myślą leżącą u podstaw rozwiązań normatywnych przyjętych w art. 24 k.p.a. było niewątpliwie dążenie do zachowania bezstronności i obiektywizmu osób uczestniczących w całym postępowaniu, we wszystkich jego fazach, a nie jedynie w niektórych fragmentach, zwłaszcza gdy w takim postępowaniu występuje wielość podmiotów konkurujących ze sobą w ubieganiu się o stosowną koncesję, czy też zezwolenie, jak i o przyjęcie oferty. Nieprzypadkowo zatem w art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odesłano do przepisów k.p.a. dotyczących wyłączenia pracownika (...) nałożenie na członka komisji konkursowej obowiązku podpisania dokumentu, w którym składa oświadczenie o swojej bezstronności i zobowiązuje się do udziału w pracach komisji nie znajduje podstawy w przepisach k.p.a. regulujących kwestię wyłączenia pracownika i mających zastosowanie do członków komisji konkursowej oraz w art. 15 ust. 2a-2f u.dz.p.p. regulującym podstawowe zasady powoływania i działania komisji konkursowej.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 71/14).

Ponadto, za niezgodny z prawem należy uznać § 12 ust. 7 załącznika do uchwały w zakresie w jakim Komisja jest uprawniona do dokonania oceny merytorycznej ofert. W opinii organu nadzoru powyższe postanowienie, stanowi przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Jak wskazano powyżej, w treści przedmiotowego przepisu 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 wiążącej oceny ofert konkursowych. 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 oceny merytorycznej powinien dokonać organ wykonawczy powiatu, któremu przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Tymczasem, z przepisu § 12 ust. 7 załącznika do uchwały wynika, że Komisja konkursowa dokonuje oceny merytorycznej złożonych ofert. Przyznane komisji uprawnienia do dokonywania oceny merytorycznej ofert, czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Wójta w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru, przyznanie komisji kompetencji wykraczających poza zakres opiniowania ofert stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Na marginesie należy wskazać, iż w § 1 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały Rada Gminy zawarła definicję organizacji pozarządowych. Zgodnie z tym przepisem przez „ilekroć w uchwale jest mowa o organizacjach pozarządowych rozumie się przez to organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy.” Pomimo tego, iż Rada wprowadziła definicję „organizacji pozarządowych”, w części regulacji Programu Rada posługuje się zdefiniowanym w § 1 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały pojęciem „organizacji pozarządowych”, a w części wskazuje na „organizacje pozarządowe i podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy” (np. § 4 ust. 4, § 5 ust. 1 załącznika do uchwały). Tymczasem, Rada powinna w obrębie całego załącznika do uchwały posługiwać się pojęciem zdefiniowanym w § 1 ust. 1 pkt 6 tego załącznika, czyli pojęciem „organizacje pozarządowe”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 73/L/2023 Rady Gminy Boronów z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Boronów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024” – 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**