



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 388

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1279.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII/410/23 Rady Gminy Buczkowice z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie programu współpracy gminy Buczkowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w części określonej w następujących przepisach załącznika do uchwały:

1) § 21 ust. 1 i ust. 2 oraz ust. 4 pkt 4, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2a 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) § 22 ust. 2 w zakresie wyrażenia „który reprezentuje również komisję na zewnątrz” i poprzedzającego go przecinka, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 ustawy,

3) § 22 ust. 1, jako sprzecznej z art. 5 ust. 3 ustawy,

4) § 22 ust. 6, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy w zw. z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,

5) § 22 ust. 7, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530),

6) § 23, jako sprzecznej z art. 87 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 Buczkowice podjęła uchwałę Nr LVIII/410/23 w sprawie programu współpracy gminy Buczkowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024. Niniejszy program stanowi załącznik do uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany m.in. art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

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

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.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepisem § 21 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła: *1. Komisja po otrzymaniu ofert złożonych w otwartym konkursie, dokonuje sprawdzenia czy dana oferta jest kompletna, prawidłowo wypełniona i czy nie podlega odrzuceniu – zgodnie z zasadami określonymi w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert.*

*2. Dalszemu procedowaniu podlegają tylko oferty spełniające wymogi określone w ogłoszeniu.*

Przepisem § 21 ust. 4 pkt 4 załącznika do uchwały Rada wskazała że: *Protokół zawiera w szczególności: wskazanie ofert, które zostały odrzucone z uwagi na niespełnianie wymogów formalnych;*

W odniesieniu do ww. przepisów uchwały należy zauważyć, iż kompetencje komisji konkursowej są wyłącznie opiniodawcze. Z treści art. 15 ust. 2a ustawy wynika, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych wszystkich ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej, w tym decydowanie o odrzuceniu oferty bądź nie odrzuceniu oferty i dalsze procedowanie ofert spełniających wymogi określone w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert. Komisja bowiem ma obowiązek zaopiniować wszystkie oferty, które wpłyną w danym konkursie. Powyższa konstrukcja przepisu wypaczyła opiniodawczą rolę komisji konkursowej w procesie weryfikacji ofert konkursowych, nadaną jej przez ustawodawcę, co stoi w sprzeczności z ww. przepisami prawa i wykracza poza przyznane Radzie upoważnienie. Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13).

Zdaniem organu nadzoru również regulacja zawarta w § 22 ust. 1 załącznika do uchwały, zgodnie z którą *Komisja wykonuje swoje zadania na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów* jest sprzeczna z zasadą 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 i do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje poparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14.

Przepisem § 22 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Prace komisji organizuje i kieruje nimi przewodniczący, który reprezentuje również komisję na zewnątrz*. W ocenie organu nadzoru Rada w zakresie wyrazów „który reprezentuje również komisję na zewnątrz” wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej. Przepisy art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 ustawy przyznają radzie gminy upoważnienie do określenia w przedmiotowym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, a nie kwestie reprezentacji komisji na zewnątrz.

Przepis § 22 ust. 6 załącznika do uchwały zgodnie, z którym: *Obsługę komisji zapewniają pracownicy Urzędu Gminy Buczkowice* nie znajduje uzasadnienia w treści obowiązujących przepisów prawa, a co więcej stanowi niedopuszczalną ingerencję w kompetencje Wójta Gminy jako kierownika tego Urzędu (por. art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Przepisem § 22 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Członkowie komisji pracują społecznie, nie pobierają za udział w pracach komisji 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 określonej 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).

Z kolei przepisem § 23 załącznika do uchwały Rada Gminy naruszyła konstytucyjną zasadę hierarchiczności źródeł prawa albowiem postanowiła, że: *W sytuacjach nieuregulowanych programem mają zastosowanie w szczególności: przepisy ustawy, ustawy o finansach publicznych, ustawy o samorządzie gminnym oraz kodeksu cywilnego*. Analizując przywołany przepis należy zwrócić uwagę, że na jego mocy Rada zastrzegła, iż inne przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym akt prawny hierarchicznie wyższy jak ustawa, obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w programie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego.

Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. – sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LVIII/410/23 Rady Gminy Buczkowice z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie programu współpracy gminy Buczkowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie, uzasadnionym i koniecznym.

#### **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**