



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 390

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1309.2023 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 LXVII/397/2023 Rady Gminy Godów z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Godów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, w części określonej w następujących przepisach załącznika do uchwały:

1) pkt 5 Rozdziału 10, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 5a ust. 3 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) pkt 7 rozdziału 11, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy,

3) pkt 10 rozdziału 11, 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Gminy Godów podjęła uchwałę Nr LXVII/397/2023 w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Godów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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 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).

W Rozdziale 10 zatytułowanym Sposób oceny realizacji Programu Załącznika do uchwały w pkt 5 Rada postanowiła, że *Wójt w terminie do 31 maja 2025 r. przedstawi Radzie sprawozdanie z realizacji Programu, które zostanie opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.* W ocenie organu nadzoru regulacja ta jest sprzeczna z art. 5a ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 5a ust. 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu oceny realizacji Programu, lecz odnosi się jedynie do informacji, że Wójt w terminie do 31 maja 2023 r. przedkłada Radzie sprawozdanie z realizacji Programu. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek ten wynika z art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.*

Ponadto z przepisu art. 5a ust. 3 ustawy wynika jednoznacznie, obowiązek opublikowania sprawozdania w Biuletynie Informacji Publicznej. Zatem regulacja powyższa wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Zdaniem organu nadzoru z regulacji zawartej w pkt 7 Rozdziału 11 załącznika do uchwały wynika, iż Komisja dokonuje oceny złożonych ofert. Tymczasem, należy zwrócić uwagę na art. 15 ust. 1 pkt 1-pkt 6 ustawy, zgodnie z którym rozpatrywanie i ocena ofert należy do organu administracji publicznej. Z kolei art. 15 ust. 2a ustawy przyznaje komisji konkursowej wyłącznie uprawnienie do opiniowania złożonych ofert. Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby merytoryczna ocena ofert stanowiła takie opiniowanie. Wymaga również wskazania, że organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do przypisywania komisji innych zadań niż te, które zostały wymienione w ustawie. 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). Dlatego też regulację zawartą w pkt 7 Rozdziału 11 załącznika do uchwały, należy uznać za sprzeczną z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy.

W rozdziale 11 zatytułowanym Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert załącznika do uchwały w pkt 10 Rada postanowiła, że *Udział w pracach komisji jest nieodpłatny.*

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. 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).

Ponadto wskazać należy, iż rada gminy stanowiąc akty prawa miejscowego zobowiązana jest do przestrzegania zasad techniki prawodawczej określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – zwanym dalej „Zasadami”.

Zgodnie z § 124 w związku z § 143 Zasad podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§), a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Numeracja paragrafów powinna zachować ciągłość w obrębie całego aktu (tu: załącznika do uchwały). Natomiast zgodnie z § 124a Zasad w celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne, przy czym paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. Należy zauważyć, że kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymagań. Rada sporządziła program niezgodnie z systematyką aktu prawa miejscowego – z podziałem na rozdziały, nie stosując prawidłowych jednostek redakcyjnych przewidzianych w powołanym rozporządzeniu.

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 LXVII/397/2023 Rady Gminy Godów z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Rocznej Programu Współpracy Gminy Godów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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