



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2024 r.

Poz. 43

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1219.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 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 748/LXXI/2023 Rady Gminy Koszęcin z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Koszęcin z organizacjami pozarządowymi w roku 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 2 i 10 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

Na sesji w dniu 23 listopada 2023 r. Rada Gminy Koszęcin przyjęła uchwałę Nr 748/LXXI/2023 w sprawie Programu współpracy Gminy Koszęcin z organizacjami pozarządowymi w roku 2024. Załącznik do uchwały stanowi *Program współpracy Gminy Koszęcin z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024*, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2023 r.

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

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 należy wskazać, 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 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 władz Gminy Koszęcin 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.

W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w § 11 Programu: *Informacje o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji* nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Regulacje tam zawarte nie zawierają bowiem wyczerpującej informacji o przebiegu konsultacji. W przepisie tym Rada postanowiła, że:

§ 11. 1. Projekt uchwały w sprawie Programu współpracy Gminy Koszęcin z organizacjami pozarządowymi w roku 2024 został przygotowany przez pracownika Urzędu Gminy w Koszęcinie, który współdziała z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy na podstawie realizacji dotychczasowych Programów.

2. Konsultacja projektu uchwały w sprawie Programu przebiegała zgodnie z zapisami uchwały Nr 13/II/2010 Rady Gminy Koszęcin z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego gminy Koszęcin w dziedzinach dotyczących działalności tych organizacji (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2011 r. Nr 17, poz. 310).

3. Na podstawie zarządzenia Nr OR.0050.215.2023 Wójta Gminy z dnia 10 listopada 2023 r., zamieszczono na stronie internetowej Urzędu Gminy w Koszęcinie, w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Koszęcin oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Koszęcinie projekt niniejszej uchwały. W ogłoszeniu wskazano sposób, miejsce i termin zgłaszania opinii oraz osobę udzielającą wyjaśnień.

4. *W czasie przeprowadzonych konsultacji, w terminie od dnia listopada 2023 r. do dnia listopada 2023 r. podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach zgłosiły następujące uwagi:*

Rada Gminy w powyżej powołanych regulacjach załącznika do uchwały nie określiła prawidłowo informacji o przebiegu konsultacji. Przepis art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy wyraźnie nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji. Ustawodawca w przepisie art. 5a ust. 2 pkt 10 ustawy posłużył się zwrotem „informacja o przebiegu konsultacji”, co należy interpretować jako szereg czynności, które były podejmowane w procesie konsultowania przedmiotowego Programu. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Nie wystarczy samo odesłanie do zarządzenia Wójta Gminy, w którym określono m.in. *sposób, miejsce i termin zgłaszania opinii*. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały. Tymczasem, z regulacji załącznika do uchwały w żaden sposób nie można ustalić przebiegu konsultacji, w szczególności, w jakim terminie były one przeprowadzone (w § 11 ust. 4 Programu wpisano: *W czasie przeprowadzonych konsultacji, w terminie od dnia listopada 2023 r. do dnia listopada 2023 r.*) oraz czy i jakie uwagi wpłynęły do konsultowanego projektu (w Programie wpisano *podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach zgłosiły następujące uwagi:*), i czy zostały uwzględnione itd.

Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 2 i 10 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 1 ust. 2 pkt 2 Programu Rada zawarła definicję organizacji. Zgodnie z tym przepisem przez „ilekroć w Programie jest mowa o „organizacjach” rozumie się przez to organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Pomimo tego, iż Rada wprowadziła definicję „organizacji”, w Programie nie posługuje się zdefiniowanym w § 1 ust. 2 pkt 2 Programu pojęciem, ale w większości przepisów (np. w § 3, § 4 Programu) odnosi się do organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Tymczasem, Rada powinna w obrębie całego Programu posługiwać się pojęciem zdefiniowanym w § 1 ust. 2 pkt 2 Programu, czyli pojęciem „organizacje”.

Ponadto, stosownie do unormowania zawartego w art. 15 ust. 1 ustawy *Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert*:

- 1) *ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;*
- 2) *ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;*
- 3) *ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;*
- 4) *w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;*
- 5) *uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;*
- 6) *uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.*

Dalej, zgodnie 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 tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, opubl. LEX nr 2275942).

Cytowane powyżej przepisy, wskazują na to, że oceny formalnej i merytorycznej ofert dokonać powinien Wójt Gminy Koszęcin, któremu przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Przyznane komisji uprawnień merytorycznych, czyni komisję organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając przy tym kompetencje Wójta Gminy w tym zakresie. Z tego też względu za niezgodne z prawem należy uznać regulacje zawarte w § 8 ust. 7, ust. 8 oraz § 12 ust. 6 Programu, którymi Rada nadała Komisji uprawnienia inne niż opiniodawcze.

Ponadto, w § 12 ust. 4 Programu Rada postanowiła, że: *Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023, poz. 775 z późn. zm.) dotyczące wyłączenia pracownika. Każdy z członków komisji konkursowej składa oświadczenie, że nie zachodzą w stosunku do niego podstawy wyłączenia ze składu komisji.*

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja zawarta w Programie 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.d.z.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).

Powyżej opisane uchybienie 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 Nr 748/LXXI/2023 Rady Gminy Koszęcin z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Koszęcin 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy