



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2024 r.

Poz. 223

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1343.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 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 LVIII/468/23 Rady Gminy Brenna z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Brenna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, w części określonej w Rozdziale 12 ust. 2, ust. 5-6, ust. 9 i ust. 12 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 5a ust. 1 oraz art. 15 ust. 2b, ust. 2da i ust. 2f 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

Uchwałą Nr LVIII/468/23 z dnia 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Brenna przyjęła Program współpracy Gminy Brenna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2023 r.

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

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanej 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*).

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.

W ocenie organu nadzoru szereg regulacji dotyczących zasad działania Komisji istotnie narusza prawo. I tak:

W Rozdziale 12 Programu ust. 2 Rada postanowiła, że:

„2. W skład komisji konkursowej wchodzi minimum trzy osoby spośród osób będących:

- 1) *przedstawicielami wójta,*
- 2) *osobami zgłoszonymi przez organizacje pozarządowe.*

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określenia składu komisji konkursowej. Na podstawie tego przepisu Rada jest uprawniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2da ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w uchwale. Przywołane regulacje załącznika do uchwały nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w przedmiotowej uchwale (por. wyrok *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Z kolei w przepisie Rozdziału 12 ust. 5 Programu wskazano, że:

5. W pracach komisji konkursowej nie może brać osoba, która jest w jakikolwiek sposób powiązana z podmiotem biorącym udział w konkursie. Do członków komisji konkursowej stosuje się zasady wyłączenia pracownika opisane w art. 24 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok *Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Przepis ten stanowi modyfikację przepisu art. 15 ust. 2f ustawy poprzez rozszerzenie katalogu osób podlegających wyłączeniu z udziału w prac komisji, gdyż ustawodawca postanowił jedynie, że *do członków*

komisji konkursowej stosuje się zasady wyłączenia pracownika opisane w art. 24 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Dalej w Rozdziale 12 ust. 6 Programu wskazano, że:

6. Komisja konkursowa może działać bez osób wskazanych przez organizacje pozarządowe jeśli:

- 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej,*
- 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej,*
- 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu z udziału w komisji, zgodnie z ust. 5.*

Przepis ten stanowi powtórzenie przepisu art. 15 ust. 2da ustawy.

Dalej, w Rozdziale 12 ust. 9 Programu Rada postanowiła, że:

9. Z tytułu pracy w komisji konkursowej jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia, ani zwrotu kosztów podróży.

Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada – na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy – nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie regulacji dotyczącej określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. 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 konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert.

Wreszcie, w Rozdziale 12 ust. 11 i 12 Programu Rada postanowiła, że:

11. W ramach oceny formalnej potwierdza się spełnienie wymogów formalno-prawnych przez oferenta, określonych w ustawie, przepisach wykonawczych do ustawy, Programie oraz na podstawie kryteriów podanych w ogłoszeniu konkursowym.

12. Dalszej ocenie podlegają tylko oferty spełniające wymogi, o których mowa w ust. 11.

Z powyższego wynika zatem, iż Komisja opiniuje wyłącznie te oferty, które w jej ocenie spełniają wymogi formalne. W opinii organu nadzoru powyższe postanowienie, odnoszące się do możliwości dokonywania przez komisję konkursową oceny formalnej ofert, stanowi przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 5 ustawy. Taka konstrukcja przepisów uchwalonych 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 formalnej powinien dokonać organ wykonawczy gminy, któremu przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Przyznane komisji uprawnienia do dokonywania oceny formalnej ofert czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Wójta Gminy Brenna.

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 we wskazanej części, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy