



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2024 r.

Poz. 234

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1287.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 456/LV/2023 Rady Miasta i Gminy Kozięgłowy z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy i Miasta Kozięgłowy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 3 i 11 w zw. z art. 5 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, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: Konstytucja RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Gminy i Miasta Kozięgłowy podjęła uchwałę Nr 456/LV/2023 w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy i Miasta Kozięgłowy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024. Przedmiotowy Program stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona prawidłowo organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy: 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.

W opinii organu nadzoru analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia jej zakwestionowanie w całości.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na regulację pkt. XII Programu, zatytułowanego: *Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert*:

1. Burmistrz powołuje skład komisji konkursowych w drodze zarządzenia i wyznacza jej przewodniczącego.
2. Posiedzenie komisji prowadzi przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności wyznaczony przez niego inny członek komisji.
3. Każdy z członków komisji informowany jest o terminie posiedzenia telefonicznie co najmniej na jeden dzień przed planowanym posiedzeniem.
4. Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych bez udziału oferentów.
5. Protokół z posiedzenia, oświadczenia oraz inne dokumenty powstające w czasie prac komisji konkursowych przechowywane są w zbiorze akt właściwej komórki merytorycznej.

W ocenie organu nadzoru, z przywołanych wyżej regulacji nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania komisji konkursowych, których zawarcie w uchwale jest konieczne, by można było mówić o właściwym wypełnieniu delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Do takich zasad zdaniem Wojewody należy m.in. określenie tego, w jaki sposób pod względem formalnym przyjmowane są opinie, tj. ile wynosi wymagana większość głosów, a także jakie jest minimalne kworum do podjęcia wiążącej uchwały. Jest to zasada niezbędna do funkcjonowania komisji konkursowych, którą Rada powinna określić w treści przedmiotowego Programu. Konsekwencją przyjęcia uchwały w ww. brzmieniu będzie bowiem konieczność uregulowania tych spraw przez samą komisję konkursową. Jednak na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, określenie zasad funkcjonowania komisji konkursowych należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby inny podmiot (w tym sama komisja konkursowa), ustalił ww. zasady.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie wypełniła również w całości delegacji z art. 5a ust. 4 ustawy, w odniesieniu do pkt. 3 przepisu, czyli konieczności określenia w programie zakresu przedmiotowego współpracy. Rada podjęła co prawda w pkt. IV Programu, zatytułowanym *Zakres przedmiotowy*, próbę realizacji tego elementu delegacji, jednak zdaniem organu nadzoru uczyniła to w sposób niewystarczający. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu uchwały:

*Przedmiotem współpracy Gminy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jest:*

1. Realizacja zadań Gminy określonych w ustawach.
2. Podwyższenie efektywności działań kierowanych do mieszkańców Gminy.
3. Konsultowanie projektów uchwał Rady będących aktami prawa miejscowego w obszarach dotyczących działalności statutowej Organizacji na etapie ich tworzenia.

Z powyższego przepisu nie wynika w sposób dostatecznie określony, jaki jest zakres przedmiotowy współpracy pomiędzy Gminą a podmiotami pozarządowymi (zarzut ten dotyczy w szczególności następującego sformułowania: *Realizacja zadań Gminy określonych w ustawach*). Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą*

stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Ponadto należy zwrócić uwagę na nieprawidłowe brzmienie pkt XIII ppkt 4 Programu, zgodnie z którym: *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych bez udziału oferentów.* W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny zasadę 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 do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znalazło potwierdzenie m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14), CBOSA.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 456/LV/2023 Rady Gminy i Miasta Koziegłowy – 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**