



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2024 r.

Poz. 282

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1276.2023 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 BR.0007.LV.335.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Jejkowice w roku 2024 z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w części określonej w:

- § 1 ust. 2 lit. f załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 pkt 1 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”,

—§ 4 ust. 1 lit. a załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 12 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy,

- § 12 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 Rada Gminy Jejkowice podjęła uchwałę Nr BR.0007.LV.335.2023 w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Jejkowice w roku 2024 z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Niniejszy program stanowi załącznik do uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 listopada 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).

Z § 1 ust. 2 lit. f załącznika do uchwały wynika, iż *Ilekcroć w tekście jest mowa o „dotacji” – rozumie się przez to dotację, w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).*

Należy wskazać, że definicja „dotacji” znajduje się w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 2 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie upoważnia Rady do definiowania w podjętej uchwale pojęć ustawowych. Brak upoważnienia dla Rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych. Ponadto definicja pojęcia „dotacji” określona przez Radę w treści załącznika do uchwały, odbiega od definicji ustawowej zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym Rada dokonała modyfikacji definicji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności § 1 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały.

Jak przyjmuje się w judykaturze, dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1284/14). Jednakże w sytuacji, w której organ dokonując w akcie prawa miejscowego zmiany czy modyfikacji przepisów ustawowych, skutkujący tym, że zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu straciłaby swoje pierwotne znaczenie, co ma miejsce w niniejszej uchwale, to wówczas oznacza, że doszło do naruszenia prawa i to w stopniu rażącym (wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 94/18).

Przepisem § 12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że *Oferty złożone do otwartego konkursu ofert rozpatruje Komisja Konkursowa, której skład imienny oraz regulamin prac określa Wójt w drodze Zarządzenia.*

Podnieść należy, iż na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, rada gminy została upoważniona jedynie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych

konkursach. Umieszczenie w załączniku do uchwały postanowień, wskazujących na inny, aniżeli opiniodawczy charakter komisji, jest niedopuszczalne. Norma upoważniająca do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nie przyznaje kompetencji komisji konkursowej do rozpatrywania ofert. Takie regulacje, w sposób istotny naruszają postanowienia art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy, z których jednoznacznie wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, a w tym przypadku do wójta (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn.: III SA/Wr 180/14).

Za niezgodne z prawem należy uznać także uregulowanie § 12 ust. 1 załącznika do uchwały – stosownie do treści którego Wójt w formie zarządzenia określa regulamin pracy komisji konkursowej. Tak sformułowany przepis zawiera w sobie niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji Rady do określenia zasad działania komisji konkursowej na Wójta – co stanowi istotne naruszenie prawa. W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Orzecznictwo sądowe wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11). Przekazanie kompetencji prawotwórczych przez Radę bez specjalnego upoważnienia ustawowego, narusza więc zakaz subdelegacji, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności przepisu § 12 ust.1 załącznika do uchwały – zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 40/13 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem organu nadzoru również regulacja zawarta w § 12 ust. 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którą *Komisja obraduje 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że tytuł działu VI załącznika do uchwały *Priorytetowe zadania publiczne* jest nieadekwatny do treści § 6 ust. 1, zgodnie z którym *Zakres zadań objętych programem obejmuje wyłącznie sferę zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy, a dotyczących zadań o charakterze gminnym*. Przepis ten winien się zawierać w dziale IV zatytułowanym *Zakres przedmiotowy*, gdyż przepis § 4 ust. 1 lit. a załącznika do uchwały odwołuje się do bliżej nieokreślonych przepisów ustawy. Obowiązek uregulowania zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi nie może polegać na ogólnym odwołaniu się do ustawy. Takie działanie Rady narusza zasady przyzwoitej legislacji oraz systematykę przyjętych przepisów.

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 BR.0007.LV.335.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Jejkowice w roku 2024 z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy