



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.134.2022

Katowice, dnia 4 lutego 2022 r.

### Rada Gminy Lipie

#### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLII/279/2021 Rady Gminy Lipie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Lipie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022, w części określonej w:

- ust. 1 pkt 8 rozdziału I „Postanowienia ogólne” Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- ust. 3 rozdziału VI „Priorytetowe zadania publiczne” Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy,
- lit. d rozdziału X „Sposób oceny realizacji programu” Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 3 ustawy,
- ust. 3, ust. 5 zdanie drugie oraz ust. 9 rozdziału XII „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy,
- tiret drugie rozdziału XIII „Postanowienia końcowe” Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 29 grudnia 2021 r. Rada Gminy Lipie uchwaliła Roczny Program Współpracy Gminy Lipie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022, stanowiący Załącznik do niniejszej uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części wskazanej wyżej 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.*

Analiza treści art. 5a ust. 4 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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, opubl. LEX nr 1353330 *uchybiecie 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.*

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy*

*naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że część przyjętych postanowień podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w ust. 1 pkt 8 rozdziału I „Postanowienia ogólne”. W przepisie tym Rada zawarła definicję dotacji, przez którą należy rozumieć *środki finansowe z budżetu gminy Lipie przekazywane na podstawie właściwych przepisów.*

Tymczasem art. 2 pkt 1 ustawy określa co należy rozumieć pod pojęciem dotacji. Przepis ten stanowi bowiem, że ilekroć w ustawie jest mowa o dotacji, rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych. Wprowadzona uchwałą definicja dotacji stanowi zatem modyfikację art. 2 pkt 1 ustawy. Uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W ust. 3 rozdziału VI „Priorytetowe zadania publiczne” Załącznika do uchwały Rada wskazała, iż *Lista zagadnień wymienionych w ramach obszarów współpracy nie zamyka katalogu zadań, jakie mogą być realizowane w ramach programu. Organizacje z własnej inicjatywy mogą złożyć ofertę realizacji zadań publicznych także tych, które są realizowane dotychczas w inny sposób. W zakresie rozpatrzenia takiej oferty stosuje się odpowiednio art. 19a ustawy.* Powyższa regulacja narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, powoduje bowiem, że katalog priorytetowych zadań publicznych określonych w programie, ma charakter wyliczenia otwartego. Tymczasem, Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej ustawowego upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić priorytetowe zadania publiczne. Niedopuszczalne jest bowiem wprowadzenie do Programu regulacji, która będzie dopuszczała także zlecenie do realizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy innych zadań nie ujętych w programie. Zasadne zatem jest, aby priorytetowe zadania publiczne przewidziane do realizacji w danym roku były wskazane w programie w formie katalogu zamkniętego. Regulacja przyjęta w ust. 3 rozdziału VI Programu wymogu tego nie spełnia.

Podobną uwagę należy odnieść także do regulacji zawartej w rozdziale XIII tiret drugie Programu. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *Program ma charakter otwarty, zakłada możliwość uwzględnienia nowych form współpracy i doskonalenia tych, które już zostały określone*. Powyższa regulacja Programu narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy. Formy 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 w kwestii możliwych form współpracy. Zasadne zatem jest, aby formy współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego przewidziane były w programie w formie katalogu zamkniętego. Regulacja przyjęta w rozdziale XIII tiret drugie Programu wymogu tego nie spełnia. Ustalenie katalogu otwartego form współpracy Gminy Lipie z organizacjami pozarządowymi umożliwia wprowadzenie innych, nieskonkretyzowanych przez Radę sposobów współdziałania. Przy czym z regulacji takiej nie wynika, jaki organ miałby oceniać, czy niewymieniona w programie forma współpracy, mieści się w otwartym katalogu określonym w programie, podczas gdy do określenia form współpracy właściwy jest wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, będzie mógł dokonać jedynie ten organ w drodze zmiany uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 125/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W rozdziale X „Sposób oceny realizacji programu” Załącznika do uchwały Rada Gminy w lit. d wskazała, iż „Wójt Gminy Lipie składa Radzie Gminy Lipie sprawozdanie z realizacji Programu w terminie do dnia 31 maja następnego roku oraz publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.” Powyższa regulacja stanowi powtórzenie przepisu art. 5a ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, 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. Materia ta została zatem uregulowana w ustawie, a uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Nieuzasadnione powtórzenie a także modyfikowanie w akcie wykonawczym postanowień ustawowych kwalifikowane jest w orzecznictwie sędow-administracyjnym, jako istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru również regulacja zawarta w ust. 3 rozdziału XII „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” Załącznika do uchwały, zgodnie z którą *z tytułu pracy w komisji jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia* jest niezgodna z prawem. 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z 23.07.2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14).

Ponadto w ust. 5 zd. drugie 2 rozdziału XII „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” Załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż *Oferty nie spełniające wymogów formalnych są odrzucane*.

Należy zauważyć, iż organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert (art. 13 ust. 1 ustawy). Zgodnie z treścią przepisu 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 zleczone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Stosownie natomiast do treści art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, w tym przypadku do Wójta Gminy. Zadaniem komisji jest zatem opiniowanie ofert w otwartych konkursach ofert, nie zaś decydowanie o wyborze ofert spełniających lub niespełniających warunków formalnych (por. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

Ponadto należy zauważyć, iż w treści ust. 9 rozdziału XII „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” Załącznika do uchwały Rada wskazała, iż wyniki konkursu są zatwierdzane przez Wójta Gminy. Wskazany wyżej przepis Załącznika do uchwały, określający udział Wójta Gminy Lipie w procesie weryfikacji ofert konkursowych sprowadzają go do roli marginalnej – przyznając mu jedynie prawo do zatwierdzenia wyników otwartego konkursu, a zatem zatwierdzenia tego co zostało wcześniej ustalone, rozpatrzone, zweryfikowane i rozstrzygnięte przez Komisję Konkursową. Powyższa konstrukcja przepisu ogranicza zupełnie swobodę decyzyjną Wójta Gminy. Nie ma on bowiem praktycznie żadnej możliwości skorygowania ostatecznie ustalonej przez Komisję listy ofert i przyznanych przez nią wysokości środków. W ten sposób uchwałodawca wypaczył zupełnie rolę organu wykonawczego

w procesie konkursowym, nadaną mu przez ustawodawcę. Organ nadzoru zwraca uwagę na charakter ciała doradczego, jakim jest Komisja Konkursowa - jej uprawnienia powinny ograniczać się wyłącznie do niewiążącego zaopiniowania zgłoszonych do konkursu ofert.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w części określonej wyżej, 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego