



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1016.2022

Katowice, dnia 29 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Lipie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/383/2022 Rady Gminy Lipie z dnia 25 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Samorządu Gminy Lipie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2022 r. Rada Gminy Lipie podjęła uchwałę Nr LVII/383/2022 w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Samorządu Gminy Lipie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

Załącznik do uchwały stanowi: *PROGRAM WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU GMINY LIPIE Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ PODMIOTAMI WYMIENIONYMI W ART. 3 UST. 3 USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE NA ROK 2023*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 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.*

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 któregokolwiek 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 *uchylenie 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 kompetencyjnym. 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 Rada Gminy Lipie nie wypełniła zakresu spraw przekazanych jej do uregulowania, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Rada nie uregulowała bowiem zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, o czym mowa w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Co prawda w rozdziale XII Programu Rada podjęła próbę uregulowania powyższej kwestii, jednakże – zdaniem organu nadzoru – uczyniła to w sposób nieprawidłowy i niewystarczający. W rozdziale tym Rada postanowiła, iż:

Komisję konkursową do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert powołuje Wójt w drodze zarządzenia.

1. *Posiedzenie komisji zwołuje i prowadzi Przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności wyznaczony przez Przewodniczącego członek komisji.*
2. *Do ważności obrad komisji niezbędna jest obecność co najmniej 50% składu jej członków.*
3. *Z tytułu pracy w komisji jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia.*
4. *Komisja opiniuje oferty oddzielnie dla każdego zadania konkursowego.*
5. *W pierwszej kolejności oferty ocenia się pod względem formalnym. Oferty nie spełniające wymogów formalnych są odrzucane.*
6. *Następnie oferty ocenia się pod względem merytorycznym.*

7. Z prac komisji sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący i wszyscy członkowie obecni na posiedzeniach.

8. Przewodniczący komisji przedstawia Wójtowi wnioski z przeprowadzonego konkursu oraz propozycje kwot dotacji.

9. Wyniki konkursu są zatwierdzane przez Wójta Gminy.

10. Wyniki otwartego konkursu ofert zawierające nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego, wysokość przyznanych środków publicznych ogłasza się niezwłocznie w:

- Biuletynie Informacji Publicznej (www.bip.lipie.pl)

- siedzibie organu ogłaszającego konkurs (tablica ogłoszeń w Urzędzie Gminy Lipie)

- na stronie internetowej gminy Lipie (www.lipie.pl).

W ocenie organu nadzoru, z przywołanych wyżej regulacji nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania Komisji Konkursowej, m. in. w jaki sposób podejmowane są opinie (jaką większością głosów). Jest to zasada niezbędna do funkcjonowania komisji konkursowych, którą Rada powinna określić w treści przedmiotowego Programu. Uregulowanie zasad działania komisji konkursowych, na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby podmiot inny niż rada ustalił ww. zasady.

Należy przy tym podkreślić, iż w ocenie organu nadzoru, zawarte w ustępie 7 rozdziału XII Programu wskazanie, iż *Z prac komisji sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący i wszyscy członkowie obecni na posiedzeniach*, nie stanowi regulacji określającej w jaki sposób (jaką większością głosów) podejmowane są decyzje. Protokół jest jedynie dokumentem zawierającym pisemne sprawozdanie z przebiegu posiedzenia Komisji, który odzwierciedla jakie czynności zostały podjęte podczas posiedzenia, co ma umożliwić ocenę przebiegu posiedzenia pod kątem jego prawidłowości, tj. zgodności z zasadami działania Komisji. Fakt, że wszyscy członkowie Komisji składają swój podpis pod protokołem oznacza jedynie, że potwierdzają oni treść sprawozdania z przebiegu posiedzenia, natomiast nie przesądza o tym, że poszczególni członkowie wyrażają w ten sposób swoje poparcie dla opinii zawartych w protokole. W związku z powyższym z treści ust. 7 rozdziału XII Programu nie można wysnuć wniosku, że decyzje Komisji zapadają jednogłośnie, a zatem brak jest w Programie regulacji określającej sposób podejmowania decyzji przez Komisję.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na regulacje zawarte w ust. 5-9 rozdziału XII Programu. W przepisach tych Rada Gminy postanowiła, iż: *W pierwszej kolejności oferty ocenia się pod względem formalnym. Oferty nie spełniające wymogów formalnych są odrzucane* (ust. 5). *Następnie oferty ocenia się pod względem merytorycznym* (ust. 6). *Z prac komisji sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący i wszyscy członkowie obecni na posiedzeniach* (ust. 7). *Przewodniczący komisji przedstawia Wójtowi wnioski z przeprowadzonego konkursu oraz propozycje kwot dotacji* (ust. 8). *Wyniki konkursu są zatwierdzane przez Wójta Gminy* (ust. 9). Cytowane przepisy Programu jednoznacznie wskazują, kto dokonuje oceny merytorycznej i formalnej zgłoszonych ofert oraz jakie czynności są przez ten podmiot podejmowane, w przypadku pozytywnej, jak i negatywnej oceny oferty oraz jaka jest rola organu wykonawczego gminy w procesie weryfikacji ofert konkursowych. Zdaniem organu nadzoru przyznanie komisji konkursowej uprawnień do oceny ofert pod względem merytorycznym i odrzucaniu ofert nie spełniających wymogów formalnych jest sprzeczne z art. 15a ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *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). Przytoczone powyżej przepisy wskazują na to, że oceny formalnej i merytorycznej ofert powinien dokonać Wójt Gminy Lipie, 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. Tym bardziej, iż z ust. 9 Rozdziału XII Programu wynika jednoznacznie, iż „wyniki konkursu są zatwierdzane przez

Wójta Gminy”. Wskazany wyżej przepis Programu określający udział Wójta Gminy Lipie w procesie weryfikacji ofert konkursowych sprowadza zatem organ wykonawczy gminy do roli marginalnej – przyznając mu jedynie prawo do zatwierdzenia wyników otwartego konkursu przedstawionych w protokole przez Komisję konkursową, a zatem zatwierdzenia tego co zostało wcześniej ustalone, rozpatrzone, zweryfikowane i rozstrzygnięte przez Komisję Konkursową. Powyższa konstrukcja przepisu ogranicza zupełnie swobodę decyzyjną Wójta Gminy. Tak skonstruowany przepis powoduje, iż organ wykonawczy gminy nie ma praktycznie żadnej możliwości skorygowania wyniku konkursu ustalonego przez Komisję. Może on tylko takie wyniki zatwierdzić. W ten sposób uchwałodawca wypaczył zupełnie rolę organu wykonawczego w procesie konkursowym, nadaną mu przez ustawodawcę. Rola komisji w zakresie oceny ofert może sprowadzać się tylko do wskazania Wójtowi ofert niespełniających wymogów, bez ich odrzucania, natomiast ostateczna ocena, czy oferta spełnia wymagania formalne i materialne zawsze powinna należeć do Wójta Gminy.

Niepełne i nieprawidłowe uregulowanie powyższych kwestii powoduje, iż w przedmiotowym Programie brak jest zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, a więc obligatoryjnego elementu uchwały określonego przepisem art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy – co wpływa na legalność całej uchwały.

Niezależnie od powyższego, Program zawiera również inne wady prawne – polegające na przekroczeniu przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego. Zdaniem organu nadzoru, za niegodne z prawem należy uznać następujące postanowienia:

- ust. 1 pkt 8 Rozdział I Programu, w którym Rada przyjęła, iż *Ileć w niniejszym programie mowa jest o Dotacjach – należy przez to rozumieć środki finansowe z budżetu Gminy Lipie przekazywane na podstawie właściwych przepisów*. Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *ileć 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.)*. Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji, dokonała nieuprawnionej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP,

- w rozdziale IV Programu Rada określiła zakres przedmiotowy, stosownie do art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, przyjmując, że: *Przedmiotem współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi jest (...)*. Przepisem tym Rada ograniczyła zakres przedmiotowy wyłącznie do określenia przedmiotu współpracy z organizacjami pozarządowymi, podczas gdy Program powinien obejmować również podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z definicją zawartą w ust. 1 pkt 3 rozdziału I Programu przez „organizacje” należy rozumieć *organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy*. Mimo iż Rada wprowadziła definicję „organizacji”, w której mieszczą się również podmioty z art. 3 ust. 3 ustawy, w części regulacji Programu Rada nie posługuje się pojęciem „organizacji”, lecz pojęciem „organizacji pozarządowych”. Tym samym Rada pomija podmioty z art. 3 ust. 3 ustawy i ogranicza zakres przyjętych regulacji wyłącznie do organizacji pozarządowych, co jest nieprawidłowe. Rada powinna zatem w obrębie całego Programu posługiwać się pojęciem zdefiniowanym w rozdziale I Programu, czyli pojęciem „organizacje”. Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do rozdziału V Programu, w którym Rada przy określaniu form współpracy o charakterze finansowym odnosi się do organizacji pozarządowych, zamiast do „organizacji” oraz rozdziału VI Programu;

- ust. 3 zd. pierwsze rozdziału VI Programu, w którym Rada wskazała, iż *Lista zagadnień wymienionych w ramach obszarów współpracy nie zamyka katalogu zadań, jakie mogą być realizowane w ramach programu*. Należy wskazać, iż zawarcie w programie powyższego stwierdzenia powoduje, że istnieje możliwość rozszerzenia katalogu zadań wymienionych w Programie o zadania nowe, tam nie wymienione. Zdaniem organu nadzoru wskazana regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy. Rada powinna w niniejszym akcie zawrzeć pełny opis zadań, których realizację zamierza powierzyć wskazanym podmiotom – nie pozostawiając organowi wykonawczemu gminy decyzji co do zasadności realizacji innych jeszcze zadań, które nie zostały ujęte w Programie;

- tiret drugie rozdziału XIII Programu, w którym Rada wskazała, iż *Program ma charakter otwarty, zakłada możliwość uwzględnienia nowych form współpracy i doskonalenia tych, które już zostały określone*. Należy wskazać, iż zawarcie w programie powyższego stwierdzenia powoduje, że określony w Programie katalog form współpracy ma charakter otwarty. Możliwe jest zatem prowadzenie współpracy w innych, nieskonkretyzowanych przez Radę Gminy formach. Tymczasem, organem uprawnionym do określenia form współpracy jest wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, będzie mógł tego dokonać jedynie ten organ w drodze zmiany uchwały. Rada powinna zatem, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić formy współpracy, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy;

- lit. d rozdziału X Programu Rada przyjęła, 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*. Obowiązek ten wynika wprost z art. 5a ust. 3 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego