

2014/2005/00/156  
Urząd Miejski w Głuszycu  
WPLYNEŁO  
2014-12-01  
Lp: 2005/14 Podpis

sygn. akt III SA/Wr 390/14 dnia 27 listopada 2014 r.  
Odpis postanowienia  
o stwierdzeniu prawomocności  
Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie  
sędzia WSA Marcin Miemiec.....  
na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.  
prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi  
(t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) stwierdza, że niniejsze  
orzeczenie jest prawomocne od dnia 13 listopada 2014 r.  
Na oryginale właściwy podpis. Stwierdzam  
Za zgodność z oryginałem  
Regulski

Sygn. akt III SA/Wr 390/14

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

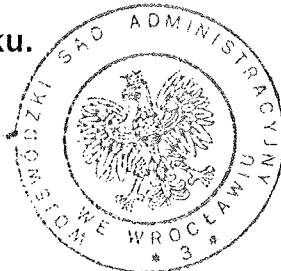
**Dnia 16 września 2014 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

- Przewodniczący      Sędzia WSA Marcin Miemiec (sprawozdawca)  
Sędziowie            Sędzia WSA Magdalena Jankowska - Szostak  
                              Sędzia WSA Maciej Guziński
- Protokolant            starszy sekretarz sądowy Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 16 września 2014 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Głuszycu  
z dnia 29 marca 2014 r., nr LXVII/269/2014  
w przedmiocie programu współpracy Gminy Głuszyca z organizacjami  
pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok  
2014

- I.     stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II.    zasądza od Gminy Głuszyca na rzecz strony skarżącej kwotę 240  
      (dwieście czterdzieści) złotych kosztów postępowania;
- III.   określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia  
      prawomocności wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
za zgodność z oryginałem

.....  
Regulski  
podpis



### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchwałę Rady Miejskiej w Głuszyca Nr LXVII/269/2014 z dnia 29 marca 2014 r. w sprawie programu współpracy Gminy Głuszyca z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2014 r. i wniósł o stwierdzenie jej nieważności, zarzucając istotne naruszenie 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 2010 r. Nr 234, poz. 1536, zwana także dalej ustawą) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). W taki sposób gmina nie wykonała ustawowego obowiązku uregulowania w zaskarżonej uchwale trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, co uniemożliwia legalne działanie tej komisji.

Ponadto wojewoda zarzucił, że:

- § 7 uchwały we fragmencie „w szczególności” istotnie narusza art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 14 ust. 2 uchwały i § 14 ust. 3 uchwały we fragmencie „w pracach komisji mogą również uczestniczyć, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań objętych konkursem na zaproszenie burmistrza lub komisji konkursowej” istotnie narusza art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a, 2b, 2d, 2da i 2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,

- § 4 ust. 3 pkt 1 i § 14 ust. 5 uchwały istotnie narusza art. 13 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,

- § 14 ust. 7 uchwały z istotnie narusza art. 13 ust. 3 w zw. z art. 15 ust. 2j ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W odpowiedzi na skargę gmina wniosła o oddalenie skargi, podnosząc, że:

- art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustala, że program współpracy zawiera w szczególności tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, zdaniem strony przeciwnej tryb powoływania komisji określony jest w § 14 ust. 2 i 3 uchwały,

- § 7 uchwały zawiera formy współpracy gminy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, skoro art. 5 ust. 2 ustawy zawiera sformułowanie w

"szczegółności" odnośnie form współpracy, to należy uznać, że możliwe są inne formy współpracy, uznane przez gminę za pożądane w lokalnych warunkach,

- § 14 ust. 2 i 3 uchwały stanowi o składzie komisji, a nie o jej powołaniu przez organ wykonawczy, natomiast skład komisji zgodny jest z art. 15 ust. 2b, 2d, 2da i 2e ustawy,

- treść § 4 ust. 4 oraz § 14 ust. 5 zgodne są art. 13 ust. 3 ustawy, zawierają bowiem ustalenia z niego wynikające, natomiast skoro art. 14 ust. 4 ustala poprzez sformułowanie "można" fakultatywność ogłaszania konkursu w dziennikach lub tygodnikach, to zdaniem gminy stanowisko skarżącego o obowiązku jego stosowania jest niezasadne,

- § 14 ust. 7 uchwały stanowi o ogłoszeniu wyników na stronie internetowej BIP urzędu, co stanowi wypełnienie obowiązku ogłoszenia na stronie internetowej, o którym mowa w art. 13 ust. 3 ustawy.

Według gminy wskazane okoliczności uzasadniają wniosek o oddalenie skargi.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., zwana dalej także p.p.s.a).

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Ani prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny dokonywanej przez sąd administracyjny niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest prawidłowy, gdy jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

### Sygn. akt III SA/Wr 390/14

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., t.j. Dz.U. z 2013, poz. 594 ze zm, zwana także u.s.g.), według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się natomiast do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem piśmiennictwa oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjętego aktu.

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 u.s.g. Artykuł 93 ust. 1 u.s.g. stanowi, że po upływie tego 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W rozpatrywanej sprawie upłynął ustawowy 30-dniowy termin stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru zaskarżył ją zatem do Sądu.

Uwzględniając przytoczone wyżej zasady kontroli sądownoadministracyjnej należy stwierdzić, że rada gminy na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie uchwaliła roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Artykuł 5a ust. 4 ustawy określa zakres regulacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 stanowiąc, że: „ Program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności (...). Do tego obligatoryjnego zakresu programu współpracy ustawa zalicza tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że uchwała nie zawiera regulacji dotyczącej trybu powoływania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych

### Sygn. akt III SA/Wr 390/14

konkursach ofert (art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy). Jest to istotna okoliczność w sprawie. Brak tej regulacji uniemożliwia zgodne z prawem działanie takiej komisji. Organ nadzoru trafnie powołał w tym zakresie orzecznictwo sądowe, według którego skoro ustawowa norma kompetencyjna wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, to pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w przepisie ustawy elementów lub ujęcie w uchwale sprzecznie z przepisem upoważniającym, skutkuje brakiem realizacji woli ustawodawcy, czyli upoważnienia ustawowego.

Już tylko ta wada, jak trafnie wskazał organ nadzoru, polegająca na braku uregulowania trybu powoływania komisji konkursowych, jak tego wymaga wyraźnie art. 5a ust. 4 ustawy, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W § 7 uchwały Rada uregulowała formy współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi, wskazując, że współpraca ta może odbywać się "w szczególności" w formach wskazanych przez radę. Ustawa w art. 5 ust. 2 stanowi, że współpraca odbywa się w szczególności w wymienionych w tym przepisie formach. W taki sposób ustawodawca w otwartym katalogu wskazał formy tej współpracy. Nie upoważnił jednak rady gminy do przyjęcia w uchwale otwartego katalogu tych form. Rada ma prawo wyboru form, ale powinna je uregulować w uchwale wyczerpująco. Przyjęcie w uchwale otwartego katalogu form współpracy narusza zatem w sposób istotny prawo.

Regulacja przepisów § 4 ust. 3 pkt 1 i § 14 ust. 5 uchwały istotnie narusza art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ten przepis ustawy określa obligatoryjne miejsca publikacji ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Jest to Biuletyn Informacji Publicznej, siedziba organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, a także strona internetowa organu administracji publicznej. Ustawa dopuszcza też możliwość umieszczenia ogłoszenia w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego. Podejmując kwestionowane postanowienie, Rada Miejska w Głuszycy zobowiązała organizatora otwartego konkursu ofert do publikacji ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego i na stronie internetowej Gminy. Pomięła jednak możliwość ogłoszenia fakultatywnego. Brak było do tego podstawy prawnej. Rada gminy nie była bowiem uprawniona do zawężania katalogu form publikacji ogłoszenia o konkursie. Ustawa określa dwie możliwości publikacji, czyli obowiązkową (art. 13 ust. 3) i fakultatywną (art. 13 ust. 4). Organ administracji publicznej zamierzający zlecić

### Sygn. akt III SA/Wr 390/14

realizację zadania publicznego ogłasza otwarty konkurs ofert w formie obowiązkowej i może zastosować formy fakultatywne.

Ustawa stanowi w art. 15 ust. 2j, że wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3. Rada gminy natomiast w § 14 ust. 7 uchwały zmodyfikowała ten przepis pomijając obowiązek ogłaszania wyników na stronie internetowej gminy.

Organ nadzoru powołując się na orzecznictwo trafnie wskazał, że modyfikacje mają charakter dezinformujący i stanowią istotne naruszenie prawa. Modyfikacja regulacji ustawowych w przepisach uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono. Może to prowadzić zmiany intencji prawodawcy. Modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy więc uznać za niedopuszczalne.

Modyfikacją ustawy są § 14 ust. 2 i 3 uchwały. Według tej regulacji w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych z wyłączeniem osób reprezentujących organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie (§ 14 ust. 2). Komisja obraduje na posiedzeniach otwartych, w pracach komisji mogą również uczestniczyć, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań objętych konkursem na zaproszenie burmistrza lub komisji konkursowej (§ 14 ust. 2). W tych przepisach uchwały ustalono skład komisji konkursowej. Ustawa przewiduje natomiast, że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert (art. 15 ust. 2a). Artykuł 15 ust. 2b ustawy stanowi natomiast, że w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki, a na podstawie art. 15 ust. 2d ustawy w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie.

Z powołanych przepisów ustawy wynika jasno, że organem właściwym do ustalenia składu komisji konkursowej jest organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert. Jest nim w rozpatrywanej sprawie burmistrz, który powinien to czynić zgodnie z regulacją zawartą w art. 15 ust. 2b i 2d ustawy. Ustawa nie przewiduje

### Sygn. akt III SA/Wr 390/14

natomiast obowiązku powołania do składu komisji konkursowej przedstawicieli organizacji pozarządowych czy podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3. Według art. 15 ust. 2da ustawy komisja może bowiem działać bez przedstawicieli tych podmiotów, jeżeli żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z § 14 ust. 2 uchwały można natomiast wnioskować, że przedstawiciele tych organizacji powinni wchodzić w skład komisji. Nie jest to zgodne z treścią powołanych przepisów ustawy. Wynika z nich bowiem, że udział przedstawicieli organizacji pozarządowych ma charakter fakultatywny.

Jeśli idzie o skład osobowy komisji konkursowej należy także wskazać art. 15 ust. 2e ustawy, według którego w pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Z powołanych przepisów ustawy wynika zatem skład komisji konkursowej. Wobec tego nie jest dopuszczalne regulowanie tej kwestii w uchwale rady gminy. Na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy rada gminy ma jedynie kompetencję do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert.

Z dokonanych wywodów wynika, że Sąd nie podzielił argumentacji gminy zawartej w odpowiedzi na skargę.

Mając zatem na względzie przedstawione wyżej okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny działając w oparciu o przepis art. 147 § 1 oraz art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
za zgodność z oryginałem  
*[Podpis]*  
.....  
Podpis