



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2023 r.

Poz. 9445

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1169.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 listopada 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 LXIII/963/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Miasta Wisła z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 571) na lata 2024-2026, w części określonej w:

1) § 13 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a 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”,

2) § 16 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2b-2da ustawy,

3) § 17 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2a ustawy.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Wisła przyjęła „Wieloletni Program Współpracy Miasta Wisła z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2024-2026” stanowiący załącznik do niniejszej uchwały (§ 1 uchwały), dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Mimo wskazania przez Radę Miasta w podstawie prawnej uchwały art. 5a ust. 1 ustawy, uchwała została podjęta na podstawie art. 5a ust. 2 w zw. z ust. 5 ustawy. Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.*

Z kolei przepis art. 5a ust. 5 ustawy stanowi, że:

5. Wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:

1) *cel główny i cele szczegółowe programu;*

2) *zakres przedmiotowy;*

- 3) *okres realizacji programu;*
- 4) *sposób realizacji programu;*
- 5) *wysokość środków planowanych na realizację programu.*

Analiza treści ww. przepisu 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. Uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 5 ustawy – Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa.

Dodatkowo należy wskazać, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości. Jednocześnie zobowiązane są do przestrzegania swojej kompetencji.

Tymczasem część regulacji Programu stanowi modyfikację przepisów ustawy i jednocześnie ingeruje w wyłączne kompetencje organu wykonawczego, tu: Burmistrza Wisły.

Rada zawarła w Programie rozdział XI „Sposób oceny realizacji Programu”, który stanowi, że:

XI. SPOSÓB OCENY REALIZACJI PROGRAMU

§ 13 1. Burmistrz, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, przedłoży Radzie sprawozdanie z realizacji Wieloletniego Programu Współpracy. Sprawozdanie to zostanie opublikowane na stronie internetowej miasta [www.wisla.pl/Urząd Miejski w Wiśle/Organizacje Pozarządowe/](http://www.wisla.pl/Urząd_Miejski_w_Wiśle/Organizacje_Pozarządowe/) Sprawozdanie z realizacji Programu Współpracy, niezwłocznie po zaakceptowaniu przez Radę Miasta

2. Sprawozdanie zawierać będzie informacje na temat efektywności realizacji Programu oparte na analizie następujących wskaźników:

- 1) liczba ogłoszonych otwartych konkursów,*
- 2) liczba ofert złożonych w otwartych konkursach, w tym liczba organizacji,*
- 3) liczba zawartych umów na realizację zadania publicznego, w tym liczba organizacji,*
- 4) liczba zawartych umów w rybie art. 19a ustawy,*
- 5) liczba umów, które nie zostały zrealizowane lub zostały rozwiązane przez Gminę z przyczyn leżących po stronie organizacji,*
- 6) beneficjenci zrealizowanych zadań,*
- 7) wielkość własnego wkładu finansowego organizacji przeznaczonych na realizację zadań publicznych,*
- 8) wysokość kwot udzielonych dotacji w poszczególnych obszarach,*
- 9) liczba ofert wspólnych złożonych przez organizacje,*
- 10) liczba projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez Radę, konsultowanych przez organizację,*
- 11) liczba zrealizowanych umów o partnerstwo w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1259),*
- 12) liczba przeprowadzonych kontroli prawidłowości realizacji zadań i ich wyniki.*

Złożenie sprawozdania i określenie jego treści to niedozwolona modyfikacja regulacji z art. 5a ust. 3 ustawy dot. składania sprawozdania z realizacji programu przez organ wykonawczy. Co więcej, ustawodawca w żadnym przepisie nie upoważnił rady miasta do określenia treści (elementów) sprawozdania. Sprawozdanie nie stanowi również sposobu oceny realizacji Programu, jednakże kwestia ta nie stanowi obligatoryjnego

elementu wieloletniego programu współpracy, stąd też nie określenie w Programie sposobu oceny realizacji programu nie wpływa na ważność całej uchwały.

Przechodząc dalej, organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 16 ust. 2 i 3 Programu wskazała, że:

2. W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazanych przez Burmistrza.

3. W skład komisji konkursowej nie może wchodzić przedstawiciel organizacji pozarządowej, która złożyła ofertę na realizację zadania publicznego w danym priorytetowych obszarze współpracy.

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 5a ust. 5 ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określenia składu komisji konkursowej. Na podstawie tego przepisu Rada jest uprawniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2da ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w uchwale. Przywołane regulacje załącznika do uchwały nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkroczenia w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w przedmiotowej uchwale (por. wyrok *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Dalej wskazać należy, że w § 17 ust. 3 Programu Rada wskazała, że:

3. Komisja konkursowa dokonuje weryfikacji formalnej złożonych ofert. Oferty, które pozytywnie przeszły tą weryfikację, ocenia merytorycznie. Ocena merytoryczna polega na: a) ocenie możliwości realizacji zadania publicznego przez oferenta, b) ocenie, czy przewidziana przez oferenta grupa docelowa, do której skierowane jest zadanie publiczne lub na rzecz której jest wykonywane, to mieszkańcy Gminy, c) ocenie planowanego wkładu środków własnych finansowych i niefinansowych (wkład osobowy, rzeczowy) oraz ewentualnie świadczeń pieniężnych pobranych od odbiorców zadania przeznaczonych na realizację zadania, d) ocenie proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja będzie realizowała zadanie publiczne, e) ocenie zakładanych rezultatów realizacji zadania publicznego poprzez zbadanie możliwości osiągnięcia planowanego poziomu oraz sposobu monitorowania rezultatów.

Z powyższego wynika zatem, iż Komisja opiniuje wyłącznie te oferty, które w jej ocenie spełniają wymogi formalne. W opinii organu nadzoru powyższe postanowienia, odnoszące się do możliwości dokonywania przez komisje konkursową oceny formalnej ofert, stanowi przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 5 ustawy. Taka konstrukcja przepisów uchwalonych przez Radę, wypacza rolę organu wykonawczego jako podmiotu uprawnionego ustawowo do dokonywania wiążącej oceny ofert konkursowych. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2a ustawy: *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 wyłącznie opiniowania złożonych ofert (por. wyrok *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, LEX nr 2275942*). Wobec powyższego oceny formalnej powinien dokonać organ wykonawczy gminy, któremu przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Przyznane komisji uprawnienia do dokonywania oceny formalnej ofert czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Burmistrza Wisły.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej na wstępie części, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy