



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 stycznia 2024 r.

Poz. 451

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1364.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 786/LXI/23 Rady Miasta Żory z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy miasta Żory z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2024”, w części określonej w:

1) § 8 ust. 6 załącznika do uchwały, stanowiącego *Program współpracy miasta Żory z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, dalej jako: *Program*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako: *ustawa*;

2) § 10 ust. 6 lit. a Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

3) § 10 ust. 8, 9, 10, 11, 12 Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Miasta Żory podjęła uchwałę Nr 786/LXI/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy miasta Żory z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2024”. Program współpracy miasta Żory z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2024 stanowi załącznik do ww. uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części 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.*

Organ nadzoru wskazuje, że w świetle aktualnej linii orzeczniczej, uchwały podejmowane na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy mają charakter aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4215/21, WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 841/21, WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt II SA/OI 207/21, z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 271/20, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18, WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20, WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 579/21, z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 609/21, WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 141/23).

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.

Organ nadzoru zaznacza jednak, że fakt, iż wskazana wyżej delegacja ustawowa ma charakter otwarty nie oznacza, że taki charakter może mieć również program, będący jak wskazano wyżej aktem prawa miejscowego.

Tymczasem w § 8 ust. 6 Programu Rada postanowiła, iż Program ma charakter otwarty i zakłada możliwość uwzględniania nowych form współpracy oraz doskonalenia tych, które zostały uchwalone. Z powyższego przepisu nie wynika kto i w jakim trybie miałyby uwzględniać owe nowe formy współpracy. W ocenie organu nadzoru jedynie Rada, jako organ uchwałodawczy jest upoważniona do ustalania form współpracy z podmiotami pożytku publicznego. Żaden inny podmiot, poza organem uchwałodawczym nie ma kompetencji do określania form współpracy w uchwale podjętej na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy. Jednocześnie uchwała ta winna wyczerpywać całość materii wynikającej z delegacji ustawowej. Oznacza to, że 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 wyżej wymogu tego nie spełnia. Ustalenie katalogu otwartego form współpracy z organizacjami pozarządowymi umożliwi wprowadzenie innych, nieskonkretyzowanych przez Radę sposobów współdziałania. Przy czym, jak już wspomniano wyżej, z regulacji takiej nie wynika, jaki organ miałyby 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).

Regulacja zawarta w § 10 ust. 6 lit. a Programu w brzmieniu: *Przedmiotem pracy komisji konkursowej jest:*

- a) *stwierdzenie poprawności ofert pod względem formalnym,[...]*

nie wypełnia dyspozycji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie określa prawidłowo zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Stosownie do treści art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Przytoczony powyżej przepis ustawy wskazuje na to, że oceny formalnej i merytorycznej ofert dokonać powinien organ wykonawczy gminy, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Rada powinna więc przypisać komisji konkursowej wyłącznie zadania w zakresie opiniowania, a nie dokonywania oceny złożonych ofert. Pojęcia opinii i oceny nie są bowiem tożsame.

Należy zauważyć, że ww. przepis Programu przewiduje, że to Komisja, a nie organ administracji wskaże oferty, które nie wezmą udziału w dalszym procedowaniu. Przyznane Komisji przepisem § 10 ust. 6 lit. a Programu szerokie uprawnienia rozstrzygające, czynią Komisję organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając przy tym wyraźnie kompetencje Wójta w tym zakresie. Powyższa konstrukcja przepisów wypaczyła zupełnie opiniodawczą rolę Komisji Konkursowej w procesie weryfikacji ofert konkursowych, nadaną jej przez ustawodawcę, co stoi w sprzeczności z ww. przepisami prawa i wykracza poza przyznane Radzie upoważnienie. Zadaniem komisji jest jedynie opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzyganie o wynikach konkursu czy też decydowanie o dalszym udziale w nim poszczególnych ofert. Wybór ofert należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

W konsekwencji powyższych rozważań za nieprawidłowe należy uznać również unormowania § 10 ust. 8-12 Programu w brzmieniu:

§ 10. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert [...]

8. Komisja stwierdza poprawność oferty pod względem formalnym poprzez weryfikację czy nie zawiera ona uchybień wskazanych w ust. 11.

9. W przypadku stwierdzenia braków załączników wymaganych do oferty, wzywa się osoby wskazane w ofercie do ich uzupełnienia w terminie ostatecznym, nie dłuższym niż 3 dni od daty przekazania informacji o ich wystąpieniu.

10. W ramach uzupełniania braków formalnych nie dopuszcza się dokonywania zmian i uzupełnień merytorycznej treści oferty.

11. Komisja za niespełniające wymogów formalnych uznaje oferty:

- a) złożone po terminie,*
- b) zawierające braki nie usunięte przez oferenta w wyznaczonym terminie,*
- c) dotyczące zadania, które nie jest objęte celami statutowymi organizacji składającej ofertę,*
- d) złożone przez podmiot ustawowo nieuprawniony do wzięcia udziału w konkursie,*
- e) złożone na druku innym niż wskazany w ogłoszeniu,*
- f) niezgodne z zakresem zadania podanym w ogłoszeniu o konkursie,*
- g) w których wysokość wnioskowanej kwoty dotacji przekracza kwotę przeznaczoną na realizację zadania, wskazaną w ogłoszeniu o konkursie,*
- h) które nie spełniają innych warunków określonych w ogłoszeniu.*

12. Do oceny merytorycznej dopuszcza się wyłącznie oferty spełniające wymogi formalne.

W opinii organu nadzoru powyższe postanowienia, odnoszące się do możliwości dokonywania przez komisje konkursowe oceny formalnej ofert i sposobu, w jaki jest ona dokonywana, stanowią przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, w której jest mowa jedynie o konieczności określenia w uchwale zasad działania komisji konkursowych, a przy tym taka konstrukcja przepisu wypacza rolę organu wykonawczego jako podmiotu uprawnionego ustawowo do dokonywania oceny ofert konkursowych. Jak już wskazano wyżej, zgodnie 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/OI 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, a także możliwości wzywania oferentów do jej uzupełnienia lub złożenia stosownych wyjaśnień, czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Prezydenta w tym zakresie.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, co w efekcie uniemożliwia pozostawienie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 786/LXI/23 Rady Miasta Żory z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy miasta Żory z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2024” – w części określonej na wstępie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz