



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2024 r.

Poz. 280

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1269.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 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 LXXXVI/1079/23 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy miasta Bytomia z organizacjami pozarządowymi na rok 2024”, w następujących częściach załącznika do uchwały:

- 1) § 1 ust. 1 pkt 5, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 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) § 6, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 ustawy w zw. z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- 3) § 9, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy;
- 4) § 11 ust. 1 w zakresie wyrazów: „co najmniej” oraz „5”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy;
- 5) § 11 ust. 2 w zakresie wyrazu: „zamkniętych”, jako sprzecznej z art. 5 ust. 3 ustawy;
- 6) § 14 ust. 4 i ust. 5, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. art. 15 ust. 2a ustawy;
- 7) § 19, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy;
- 8) § 20 ust. 1 w zakresie sformułowania: „w szczególności”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy;
- 9) § 20 ust. 2, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy;
- 10) § 20 ust. 3-8, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 10 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 r. Rada Miejska w Bytomiu przyjęła uchwałę Nr LXXXVI/1079/23 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy miasta Bytomia z organizacjami pozarządowymi na rok 2024”. Załącznik do uchwały stanowi *Program współpracy miasta Bytomia z organizacjami pozarządowymi na rok 2024*, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2023 r.

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

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem przekroczenie lub niewypełnienie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub w całości. Konieczność działania na podstawie i w granicach prawa obliuguje organy władzy publicznej, do respektowania zakresu delegacji ustawowej w taki sposób, by nie naruszać kompetencji innych organów oraz by przyjęte w oparciu o nią normy nie wkraczały w przepisy powszechnie obowiązujące przez ich powtórzenie, czy modyfikację. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu prawa miejscowego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany.

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. Prawodawca lokalny upoważniony został do określenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Poza zatem elementami wymienionymi w art. 5a ust. 4 ustawy, może zawrzeć w programie inne postanowienia, o ile mieszczą się one w zakresie przedmiotowym upoważnienia z art. 5a ust. 1 ustawy, a zatem dotyczą współpracy z ww. podmiotami w danym roku, na który uchwalany jest program. Rada nie może jednak regulować kwestii, które zostały już uregulowane aktem wyższego rzędu ani modyfikować przepisów ustawowych. Program musi obejmować przekazaną do realizacji materię w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna. Należy wyjaśnić, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W wyniku analizy uchwały organ nadzoru uznał, że część jej przepisów jest niezgodna z prawem, tj. wykracza poza delegację z art. 5a ust. 1 ustawy w zw. z ust. 4 ustawy.

W § 1 ust. 1 pkt 5 Programu Rada istotnie naruszyła art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji Programu wskazano: *Ile kroć w uchwale jest mowa o:*

*5) dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1) lit. e) i art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.).*

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania pojęcia „dotacji”, bowiem zostało ono zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 2 pkt 1 ustawy. Rada powtórzyła zatem przepis art. 2 pkt 1 ustawy. Tymczasem, jak wyżej wskazano, uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje.

W § 6 Programu, umieszczonym w rozdziale 4, tj. *Formy współpracy*, Rada przyjęła: *Na podstawie posiadanych dokumentów i informacji dotyczących bytomskich organizacji pozarządowych prowadzona jest przez Wydział Organizacji Pozarządowych Urzędu Miejskiego w Bytomiu elektroniczna „Baza bytomskich NGO”.*

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta nie jest uprawniony do nakładania na wydział urzędu miasta (tu: Wydział Organizacji Pozarządowych) konkretnych zadań. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt (tu: Prezydent Miasta), gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (tu: Miasta) określa regulamin organizacyjny nadany przez Prezydenta Miasta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia przedmiotowego Programu i powierzenie jej wykonania Prezydentowi Miasta otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego miasta do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Prezydent Miasta, określając sposób wykonania uchwały, winien wyznaczyć osoby i wydziały urzędu odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań wynikających z tego aktu. Zatem to organ wykonawczy jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji ww. Programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W analizowanym przypadku to Prezydent Miasta Bytomia może zlecić Wydziałowi Organizacji Pozarządowych prowadzenie „bazy bytomskich NGO” będącej pomocą przy realizacji uchwały. Reasumując, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w części § 6 Programu jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 ustawy w zw. z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej, w § 9 Programu Rada przyjęła:

*1. Powierzenie i wspieranie zadań, o których mowa w § 5 pkt 1 i 2 następuje w trybie otwartego konkursu ofert albo w innych trybach określonych w ustawie.*

*2. Konkursy ofert ogłasza Prezydent Bytomia.*

*3. Prezydent Bytomia może ogłosić otwarty konkurs ofert na wsparcie zadań publicznych skierowanych do mieszkańców Bytomia oraz organizacji działających na terenie Miasta, realizowanych w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących spoza budżetu Miasta (konkurs na tzw. „wkłady własne”).*

*4. Realizacja zadania publicznego może nastąpić w innym trybie, jeśli to zadanie można zrealizować efektywniej w inny sposób – określony w odrębnych przepisach.*

*5. Oferta winna być opracowana zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

*6. W otwartym konkursie ofert mogą uczestniczyć organizacje pozarządowe i inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy.*

7. Narzędziem wspomagającym obsługę zadań publicznych zleczanych do realizacji podmiotom programu jest Generator eNGO dostępny na stronie [bytom.engo.org.pl](http://bytom.engo.org.pl).

8. Szczegółowe zasady przekazywania, wykorzystania i rozliczania dotacji określa umowa oraz odrębne przepisy.

9. Podmioty programu, w okresie korzystania z dotacji, są zobowiązane do zamieszczania w swoich materiałach informacyjnych zapisu o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania przez Miasto.

10. Prezydent Bytomia dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania wspieranego lub powierzonego podmiotom programu na zasadach określonych w ustawie.

11. Zadania publiczne zlecane podmiotom programu powinny być realizowane zgodnie z zapisami ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

W ww. przepisie Programu Rada wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, normując ponownie materię unormowaną już w przepisach prawa. Skoro przyjęte w § 9 Programu kwestie zostały uregulowane przez ustawodawcę, przyjęcie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy nie może być utożsamiane z powtórzeniem lub modyfikacją regulacji ustawowych. Tymczasem w § 9 Programu:

- w ust. 1, 3 i 4 Rada określiła tryby zlecenia organizacjom realizacji zadań, co wynika z art. 11-13, art. 19a, art. 19b ustawy, które wskazują na tryby zlecenia realizacji zadań publicznych oraz normują procedurę ich zlecenia, zatem Rada nie jest uprawniona do określenia tej materii w uchwale;

- w ust. 2 wskazała organ właściwy do ogłoszenia konkursu ofert, a w ust. 6 podmioty uprawnione do uczestnictwa w tym konkursie, co wynika z art. 13 ust. 1 ustawy;

- ust. 5 dotyczy zasad opracowywania ofert, które szczegółowo reguluje art. 14 ustawy;

- w ust. 7 zdecydowano, że obsługę realizacji zadań zleczonych podmiotom programu wspomaga narzędzie eNGO dostępne na stronie internetowej [bytom.engo.org.pl](http://bytom.engo.org.pl), czym wkroczone w kompetencje organu wykonawczego, który jako podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie konkursu ofert, zawarcie umowy z oferentem i kontrolę realizacji zadań samodzielnie projektuje narzędzia wspomagające ich realizację, jak również, jako organ wykonawczy i organizujący pracę urzędu miasta decyduje o treściach zamieszczanych na stronie internetowej urzędu;

- w ust. 8 określono elementy umowy, które normuje art. 16 ust. 1-2 ustawy, a Rada nie jest uprawniona do ich modyfikacji;

- w ust. 9 zobowiązano podmioty korzystające z dotacji do zamieszczania w swoich materiałach informacyjnych zapisu o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania przez Miasto – Rada nie posiada kompetencji do nakładania obowiązków informacyjnych na organizacje realizujące zleczone przez Miasto zadania publiczne, bowiem powyższa materia stanowi element umowy zawieranej między organem administracji publicznej a organizacją, o której mowa art. 16 ust. 1 ustawy. Ponadto należy wskazać, iż art. 19 pkt 2 ustawy stanowi, że ramowe wzory umów, o których mowa m. in. w art. 16 ust. 1 ustawy określa w rozporządzeniu Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Na podstawie powyższej delegacji Przewodniczący Komitetu wydał rozporządzenie z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2018 r. poz. 2057). Zgodnie z § 7 ust. 1 Załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia *Zleceniobiorca(-cy) zobowiązuje(-ją) się do umieszczenia logo Zleceniodawcy lub\*/i\* informacji, że zadanie publiczne jest współfinansowane\*/finansowane\* ze środków otrzymanych od Zleceniodawcy, na wszystkich materiałach, w szczególności promocyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i edukacyjnych, dotyczących realizowanego zadania publicznego oraz zakupionych rzeczach, o ile ich wielkość i przeznaczenie tego nie uniemożliwia, proporcjonalnie do wielkości innych oznaczeń, w sposób zapewniający jego dobrą widoczność*. Należy pamiętać, że wzór umowy z rozporządzenia ma charakter ramowy. Można go zatem uzupełniać lub modyfikować, o ile zmiany nie sprzeczają się w sposób wyraźny określonym zasadom. Nie można jednak zmieniać postanowień umowy, które w sposób wyraźny wynikają ze wzoru (por. P. Staszczuk [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2022, art. 19). Wyłącznie strony umowy są uprawnione do ewentualnych modyfikacji treści umowy określonej we wzorze. Zatem Rada nie może w treści Programu zamieszczać postanowień należących do zakresu regulowanego w umowie, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy;

- w ust. 10 wskazano, iż Prezydent Bytomia dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania wspieranego lub powierzonego podmiotom programu na zasadach określonych w ustawie, co wynika z art. 17 ustawy, w którym ustawodawca wskazał organ właściwy i zakres kontroli i oceny realizacji zadania;

- ust. 11 odsyła do stosowania ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, tymczasem Rada nie ma upoważnienia do decydowania o stosowaniu przepisów aktów hierarchicznie wyższych, w tym przepisów wskazanej ustawy, która w art. 5 ust. 2 wskazuje: *W przypadku gdy podmiot inny niż podmiot publiczny realizuje, na podstawie umowy zawartej z podmiotem publicznym, zadanie finansowane z udziałem środków publicznych, jest obowiązany do zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie określonym w tej umowie – zatem w omawianym przypadku stosowana jest na podstawie tego przepisu, a nie decyzji Rady.*

Ponadto niezgodne z prawem są wszelkie zamieszczone w § 9 Programu odwołania do stosowania przepisów ustawy lub innych ustaw, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania Rady.

Powyższe uwagi odnieść należy także do § 19 Programu, zgodnie z którym: *W zakresie realizacji zadań publicznych, o których mowa w § 18 pkt 9, stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym i wydanego na podstawie tej ustawy zarządzenia Prezydenta Bytomia.*

W ocenie organu nadzoru, zarówno z przepisu stanowiącego podstawę do przyjęcia przedmiotowego Programu (art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy) jak i z pozostałych przepisów ustawy nie można wywieść upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do decydowania, czy do realizacji zleconych zadań publicznych stosowane są (bądź nie) przepisy aktów hierarchicznie wyższych, tj. przepisy ustawy, a także wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Sposób sformułowania ww. regulacji sugeruje, że Rada mocą uchwały rozstrzygnęła o stosowaniu przepisów ustawowych, tj. hierarchicznie wyższych, do czego Rada nie ma upoważnienia. Przepisy te bowiem wiążą organy gminy z mocy samej ustawy. Ponadto Rada nie może zobowiązać podmiotów zewnętrznych wobec gminy do stosowania przepisów zarządzenia Prezydenta Miasta, bowiem akt ten jest aktem kierownictwa wewnętrznego, zatem nie wiąże podmiotów pozostających poza strukturą Urzędu Miasta. Wskazać również należy, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie, z czego wynika, że określenie zasad realizacji zadania powinno nastąpić w umowie a nie uchwale Rady. A zatem § 19 Programu podjęto z naruszeniem art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy.

W § 11 ust. 1 Programu przyjęto: *Komisja składa się co najmniej z 5 członków, którzy spośród siebie wybierają: przewodniczącego, zastępcę przewodniczącego oraz sekretarza.*

Zdaniem organu nadzoru określenie minimalnej liczby członków komisji wkracza w kompetencje organu wykonawczego.

Należy zauważyć, iż w art. 15 ust. 2b-2e ustawy ustawodawca określił skład komisji. Z art. 15 ust. 2a wynika, że organ powołujący komisję (tu Prezydent Bytomia) wyznacza jej skład. Rada natomiast uprawniona jest na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy do uregulowania trybu powoływania komisji, tj. procedury, jak dochodzi do wyboru jej członków, oraz zasad działania komisji, tj. reguł normujących tryb jej pracy oraz podejmowania decyzji. W powyższym nie mieści się określenie minimalnej liczby członków komisji, które należy do właściwości Prezydenta Bytomia uprawnionego do powołania członków komisji. Zatem § 11 ust. 1 Programu w zakresie wyrazów: „co najmniej” oraz „5” został podjęty z naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy.

W § 11 ust. 2 Programu Rada przyjęła: *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych. W uzasadnionych przypadkach obraduje za pomocą środków komunikacji internetowej.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja Programu narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, publ. LEX nr 1572065. A zatem Rada w części określonej w § 11 ust. 2 Programu w zakresie wyrazu: „zamkniętych” naruszyła art. 5 ust. 3 ustawy.

W § 14 ust. 4 i 5 Rada przyjęła:

4. *W uzasadnionych przypadkach komisja konkursowa może zdecydować o wezwaniu podmiotu w wyznaczonym terminie do uzupełnienia oferty, która została złożona niekompletnie, posiada wady formalne lub została nieprawidłowo wypełniona.*

5. *Oferty złożone po terminie nie będą rozpatrywane przez komisję.*

Z powyższego wynika, że Rada przyznała komisji uprawnienia merytoryczne do wzywania do uzupełnienia ofert, a także decydowania o niedopuszczeniu ofert złożonych po terminie do dalszej procedury, co *de facto* oznacza ich odrzucenie.

Należy zauważyć, że 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 zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Dalej, 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 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/OI 191/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przytoczone powyżej przepisy wskazują na to, że oceny formalnej i merytorycznej ofert dokonać powinien Prezydent, 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 Prezydenta w tym zakresie. Powyższa konstrukcja Programu wypaczyła opiniodawczą rolę komisji konkursowej w procesie rozpatrywania ofert konkursowych, nadaną jej przez ustawodawcę. Rola komisji w zakresie oceny ofert może sprowadzać się tylko do wskazania Prezydentowi ofert niespełniających wymogów, podczas gdy ostateczna ocena, czy oferta spełnia wymagania formalne oraz ewentualna decyzja o wezwaniu do uzupełnienia braków, należy do Prezydenta. Podobnie to Prezydent decyduje o odrzuceniu ofert złożonych po terminie, zaś wszystkie dopuszczone przez niego oferty powinny zostać zaopiniowane przez komisję.

Reasumując, Rada w § 14 ust. 4 i ust. 5 Programu przekroczyła przyznane jej upoważnienie ustawowe, tym samym naruszyła w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. art. 15 ust. 2a ustawy.

Należy również nadmienić, że Rada nieprawidłowo posługuje się pojęciem „rozpatrywania” ofert przez komisję (§ 14 Programu). Jak wyżej wskazano rozpatrywanie należy do właściwości Prezydenta, a rolą Rady jest wyłącznie ich opiniowanie. Z § 17 Programu wynika jednak, że wiążącą decyzję, co do wyboru ofert

i przyznania dotacji podejmuje Prezydent, zatem powyższe istotne naruszenie prawa nie ma jednak wpływu na ocenę legalności całej uchwały.

Treść § 20 ust. 1 Programu w zakresie sformułowania: „w szczególności” nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, tj. w zakresie określenia w przedmiotowym Programie sposobu oceny realizacji programu. Rada Miejska w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje: *Miernikami efektywności realizacji programu będą uzyskane informacje dotyczące w szczególności: (...).*

W ocenie organu nadzoru, użycie w powołanej regulacji załącznika do uchwały sformułowania „w szczególności” powoduje, że katalog informacji stanowiących mierniki efektywności Programu, ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że miernikami mogą być również inne, niewymienione w załączniku do uchwały, dane. W konsekwencji ww. regulacja w zakresie sformułowania „w szczególności” jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż Rada Miejska przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo wskazania informacji, które będą brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny efektywności Programu. Ponownie wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Dalej, w § 20 ust. 2 Programu Rada przyjęła: *Prezydent Bytomia składa Radzie Miejskiej sprawozdanie z realizacji programu i zamieszcza je na stronie BIP Gminy Bytom, w terminie określonym w ustawie.*

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.* Wobec czego, skoro dana materia została uregulowana w ustawie, stanowienie w tym przedmiocie przez Radę jest zbędne i stanowi naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy.

W § 20 ust. 3-8 Programu Rada przyjęła:

3. *Na podstawie sprawozdania, oceny programu i po zebraniu uwag o jego realizacji, przygotowywany jest kolejny roczny program.*
4. *W celu opracowania i opiniowania projektu programu współpracy na kolejny rok, Prezydent Bytomia powołuje zespół konsultacyjny.*
5. *W skład zespołu, o którym mowa w ust. 4, wchodzi przedstawiciele Prezydenta Bytomia oraz przedstawiciele podmiotów programu.*
6. *Wypracowany projekt programu zostaje zamieszczony na okres 14 dni na stronie BIP Gminy Bytom oraz stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Bytomiu (zakładka poświęcona konsultacjom).*
7. *Uwagi i opinie do projektu programu mogą być wysyłane przez podmioty programu w formie pisemnego stanowiska na adres: Urząd Miejski w Bytomiu, ul. Parkowa 2, 41-902 Bytom lub za pomocą poczty elektronicznej na adres: [pozarzadowe@um.bytom.pl](mailto:pozarzadowe@um.bytom.pl) w terminie 14 dni od dnia ukazania się projektu na stronie BIP Gminy Bytom.*
8. *Rada Miejska do 30 listopada 2024 roku uchwali „Program współpracy miasta Bytomia z organizacjami pozarządowymi na rok 2025”.*

W wyżej cytowanej uchwale Rada opisała sposób tworzenia programu współpracy Miasta Bytom z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy na rok 2025. Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy roczny program współpracy zawiera informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Zatem informacja o tworzeniu programu na 2025 rok winna być zawarta w tym programie. Zawarcie takiej informacji w obecnym Programie na 2024 r. jest przedwczesne. Zgodnie z art. 5a ust. 1 konsultacje projektu programu z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, winny być przeprowadzone w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.* Zatem również brak podstaw do określenia w Programie zasad prowadzenia konsultacji

dotyczących programu na 2025 r. (§ 20 ust. 4-7 Programu). Konsultacje powinny być prowadzone zgodnie z zasadami określonym w uchwale podjętej na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy (tu: uchwała Nr XXIX/395/14 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji). Reasumując, § 20 ust. 3-8 Programu podjęty został z naruszeniem art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 10 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 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/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. CBOSA).

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.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionych części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXVI/1079/23 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy miasta Bytomia z organizacjami pozarządowymi 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**