



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 8720

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1113.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 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 S.0007.091.2023 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 24 października 2023 r. w sprawie programu współpracy Miasta Radlin z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w części określonej w:

- § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej 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 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako „ustawa o samorządzie gminnym”;

- § 11 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 ustawy;

- § 11 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2a ustawy;

- § 12 ust. 2 pkt 4 oraz pkt 7-8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2023 r. Rada Miejska w Radlinie podjęła uchwałę Nr S.0007.091.2023 w sprawie programu współpracy Miasta Radlin z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 października 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany m.in. art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

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

Z § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały wynika, iż *ilekroć w niniejszym programie jest mowa o „dotacji” – rozumie się przez to dotację, w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1641 z późn. zm.).*

Należy wskazać, że definicja „dotacji” znajduje się w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 2 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie upoważnia Rady do definiowania w podjętej uchwale pojęć ustawowych. Brak upoważnienia dla Rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określić ustawowych. Ponadto definicja pojęcia „dotacji” określona przez Radę w treści załącznika do uchwały, odbiega od definicji ustawowej zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym Rada dokonała modyfikacji definicji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały.

Jak przyjmuje się w judykaturze, dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1284/14). Jednakże w sytuacji, w której organ dokonując w akcie prawa miejscowego zmiany czy modyfikacji przepisów ustawowych, skutkujący tym, że zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu straciłaby swoje pierwotne znaczenie, co ma miejsce w niniejszej uchwale, to wówczas oznacza, że doszło do naruszenia prawa i to w stopniu rażącym (wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 94/18).

Zgodnie z przepisem § 11 ust. 3 załącznika do uchwały *Oceny formalnej złożonych wniosków dokonują osoby wskazane przez Burmistrza. O brakach formalnych, które zgodnie z kartą oceny formalnej możliwe są do uzupełnienia oferent zostaje powiadomiony drogą pisemną lub mailową (e-mail) lub telefoniczną (notatka). W przypadku gdy oferent nie uzupełni oferty lub dokona tego po terminie, oferta zostanie uznana za niespełniającą kryteriów formalnych i nie będzie podlegać dalszej ocenie.*

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.*

W ocenie organu nadzoru powyżej przytoczonym przepisem § 11 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada wkroczyła w kompetencje Burmistrza, bowiem do organu wykonawczego należy wybór sposobu wykonania oceny ofert zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym. W art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że do zadań wójta (tu: Burmistrza) należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy.

Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. Zatem do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy podejmowanie decyzji przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Przepis narzucający, iż oceny formalnej ofert mają dokonać osoby wskazane przez Burmistrza bez wątpienia określa sposób wykonania przepisów uchwały. Zatem należy go uznać za naruszający art. 15 ust. 1 ustawy oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a jednocześnie wykraczający poza delegację ustawową do podjęcia uchwały.

Natomiast zgodnie z ust. 4 ww. przepisu załącznika do uchwały: *Oceny merytorycznej złożonych wniosków dokonuje komisja konkursowa, o której mowa w rozdziale 10.*

Stosownie do treści art. 15 ust. 2a ustawy *organ administracji 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 konkursowej (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 merytorycznej ofert dokonać powinien Burmistrz, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Tymczasem z przepisu § 11 ust. 4 załącznika do uchwały wynika, że Komisja konkursowa dokonuje oceny merytorycznej.

Przyznane Komisji przepisem § 11 ust. 4 załącznika do uchwały uprawnienia merytoryczne, czynią Komisję organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając przy tym kompetencje Burmistrza w tym zakresie. Powyższa konstrukcja przepisów wypaczyła 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.

W ocenie organu nadzoru, przyznanie komisji kompetencji wykraczających poza zakres opiniowania ofert stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2a ustawy.

Przepisem § 12 ust. 2 załącznika do uchwały Rada określiła zasady działania komisji konkursowej. W pkt 4, 7 i 8 tego przepisu Rada postanowiła: 4) *komisja po dokonaniu oceny merytorycznej, proponuje wysokość kwoty wsparcia finansowego realizacji zadania określonego w ofercie;* 7) *w przypadku obniżenia dotacji następuje proces negocjacji złożonej oferty;* 8) *negocjacje są prowadzone w formie pisemnej lub ustnej.*

W odniesieniu do zacytowanych przepisów uchwały należy zauważyć, iż kompetencje komisji konkursowej, jak wskazywano powyżej, są wyłącznie opiniodawcze. Z treści art. 15 ust. 2a wynika, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej, w tym dokonywanie negocjacji czy wskazywanie kwoty proponowanego wsparcia finansowego. Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. III SA/Wr 124/13). Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby proces negocjacji wchodził w zakres jej uprawnień.

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 Nr S.0007.091.2023 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 24 października 2023 r. w sprawie programu współpracy Miasta Radlin z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego 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