



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 8726

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII. 4131.1.1127.2023 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 LXVIII/734/23 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta Piekary Śląskie z organizacjami pozarządowymi w roku 2024”, w części dotyczącej następujących przepisów załącznika do uchwały:

1) § 16 ust. 1 zd. 2, jako sprzecznej z 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 2023 r., poz. 571), dalej jako „ustawa”;

2) § 16 ust. 2, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy w zw. z art. 15 ust. 2b-2e ustawy;

3) § 20, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2a ustawy;

4) § 28, jako sprzecznej z art. 5a ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2023r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr LXVIII/734/23 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta Piekary Śląskie z organizacjami pozarządowymi w roku 2024”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2023 r.

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.

Zgodnie z przepisem § 16 ust. 1 załącznika do uchwały Komisję powołuje Prezydent Miasta Piekary Śląskie w drodze zarządzenia, określając jej skład imienny oraz wyznaczając jej przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego. Komisja pracuje na podstawie Regulaminu pracy komisji konkursowej, stanowiącego załącznik do tego Zarządzenia, określającego szczegółowo zasady jej działania.

Tak sformułowany przepis zawiera w sobie niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji Rady do określenia zasad działania komisji konkursowej na Prezydenta Miasta – co stanowi istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Orzecznictwo sądowe wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11). Przekazanie kompetencji prawotwórczych przez Radę Miasta Piekary Śląskie, bez specjalnego upoważnienia ustawowego, narusza więc zakaz subdelegacji, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności przepisu § 16 ust. 1 zd. 1 załącznika do uchwały – zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 40/13 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis § 16 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi, że *W skład sześciuosobowej Komisji, oprócz pracowników Urzędu Miasta Piekary Śląskie, mogą wchodzić także maksymalnie dwie osoby wskazane przez organizacje pozarządowe.*

W tym miejscu należy wskazać, że przepis art. 5a ust. 4 pkt 11 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 prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w uchwale. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13).

W związku z powyższym, Rada Miasta Piekary Śląskie naruszyła art. 5a ust. 11 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, przesądzające o konieczności zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały w ww. zakresie.

W § 20 załącznika do uchwały Rada postanowiła: *Komisja opiniuje tylko oferty przedłożone w formie pisemnej, w zamkniętych kopertach z oznaczeniem pełnej nazwy konkursu, na formularzu określonym w ogłoszeniu o konkursie ofert, złożone w Kancelarii Ogólnej Urzędu Miasta Piekary Śląskie lub przesłane listem poleconym na adres Urzędu Miasta Piekary Śląskie, w nieprzekraczalnym terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie. O terminie złożenia oferty decyduje data wpływu do Urzędu Miasta Piekary Śląskie potwierdzona pieczęcią wpływu.*

W odniesieniu do zacytowanego przepisu uchwały należy zauważyć, iż kompetencje komisji konkursowej, są wyłącznie opiniodawcze. Z treści art. 15 ust. 2a wynika, że uprawnienie komisji konkursowej

dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych wszystkich ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej, w tym decydowanie o zaopiniowaniu bądź nie oferty. Komisja bowiem ma obowiązek zaopiniować wszystkie oferty, które wpłyną w danym konkursie. Powyższa konstrukcja przepisu 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. 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).

Zgodnie z § 28 ust. 1 załącznika do uchwały Prezydent Miasta Piekary Śląskie złoży Radzie Miasta Piekary Śląskie, w terminie do 31 maja 2025 roku sprawozdanie z realizacji Programu, zawierające w szczególności informacje, o których mowa w § 14 Programu. Sprawozdanie z realizacji Programu podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja stanowi powtórzenie regulacji wynikającej z 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. Organ nadzoru wskazuje, iż powtórzenie (czy modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej opisane uchybienie 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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. 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 LXVIII/734/23 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta Piekary Śląskie z organizacjami pozarządowymi w roku 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