



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 8843

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1144.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 PR.0007.162.2023 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Miasta Ruda Śląska z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w części określonej w następujących przepisach Załącznika do uchwały:

- § 8 ust. 2 w zakresie wyrazów: „w szczególności” – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 4 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”,
- § 10 ust. 3 – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy,
- § 14 ust. 1 w zakresie wyrazów: „w szczególności” – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy,
- § 19 ust. 2, ust. 3 zdanie drugie, ust. 4-7 – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2023 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.162.2023 w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Miasta Ruda Śląska z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024. Załącznik do uchwały stanowi *Program Współpracy Miasta Ruda Śląska z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego 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 30 października 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.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że część przyjętych postanowień podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Realizując delegację z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy, Rada Miasta w rozdziale 5 Programu określiła formy współpracy. W § 8 ust. 2 Programu Rada postanowiła, iż:

2. Inne formy współpracy mogą obejmować w szczególności:

- 1) pomoc w pozyskaniu lokalu z przeznaczeniem na działalność statutową,
- 2) udostępnianie infrastruktury oraz bazy lokalowej i technicznej Miasta,
- 3) inicjowanie lub współorganizowanie szkoleń podnoszących jakość pracy organizacji pozarządowych w sferze zadań publicznych,
- 4) nieodpłatne udostępnianie materiałów promujących Miasto,
- 5) techniczna pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych spoza budżetu Miasta przez pracowników RAR „Inwestor” Sp. z o.o.

W przepisie tym Rada przewidziała zatem możliwość podejmowania *innych form współpracy, które będą obejmować w szczególności formy wymienione w pkt 1-5*. Przepis ten powoduje, iż katalog form współpracy, określony w Programie, ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, formy takiej współpracy, które zostaną wypracowane dopiero w praktyce – na etapie realizacji Programu. Tymczasem, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy to rada gminy została zobowiązana do określenia w podejmowanym Programie współpracy form, w jakich będzie ta współpraca realizowana. Rada powinna zatem w sposób definitywny i jednoznaczny określić jej formy. Zainteresowane organizacje i podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego powinny mieć możliwość uzyskania jednoznacznej wiedzy na temat form współpracy organu administracji publicznej prowadzącego działalność w sferze zadań publicznych. Natomiast wskazana regulacja wprowadza stan niepewności co do możliwych form tej współpracy – przewidzianych form wsparcia. Formy współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze gminy winny być zatem określone w programie w formie katalogu zamkniętego. Ponadto zaznaczyć należy, iż ustawodawca w treści art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy odniósł się wprost do przepisu art. 5 ust. 2 ustawy. Przepis ten wskazuje przykładowe formy współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Gmina może zatem podjąć współpracę z organizacjami pozarządowymi w formach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy oraz w innych formach niewymienionych w tym przepisie, a preferowanych przez nią. Nie oznacza to jednak, że gmina sama może tworzyć otwarty katalog form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Rada ma prawo wyboru form, ale powinna je uregulować w uchwale wyczerpująco. Tymczasem, zakwestionowany przepis uchwały umożliwia prowadzenie współpracy w innych, nieskonkretyzowanych przez Radę Miasta formach. Przy czym z regulacji takiej nie wynika, jaki organ miałby 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 tego dokonać jedynie ten organ w drodze zmiany uchwały. Rozwiązanie normatywne zastosowane w ww. przepisie Programu różni się zatem z celem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a

ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy, zatem powinno zostać ocenione jako istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy.

Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do regulacji zawartej w § 10 ust. 3 Programu, w którym postanowiono, iż *Lista zadań wymienionych w poszczególnych obszarów priorytetowych może zostać poszerzona o dodatkowe, nieuwjęte w Programie zadania z chwilą pojawienia się uzasadnionych potrzeb oraz możliwości ich sfinansowania*. Powyższa regulacja narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, powoduje bowiem, że katalog priorytetowych zadań publicznych określonych w programie, ma charakter wyliczenia otwartego. Tymczasem, Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej ustawowego upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić priorytetowe zadania publiczne. Niedopuszczalne jest bowiem wprowadzenie do Programu regulacji, która będzie dopuszczała także realizację innych zadań priorytetowych, nie ujętych w programie.

Zdaniem organu nadzoru, również określony w § 14 ust. 1 Programu sposób oceny realizacji Programu ma charakter otwarty. W przepisie tym Rada Miasta posłużyła się sformułowaniem: „w szczególności”, co powoduje, że dopuszczalne są również inne informacje stanowiące mierniki efektywności Programu. W konsekwencji ww. regulacja w zakresie sformułowania „w szczególności” załącznika do uchwały jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż Rada Miasta przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo wskazania informacji, które będą brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny efektywności Programu. Wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy jest obowiązany w sposób wyczerpujący i kompleksowy określić w treści Programu wszystkie kwestie wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy, a więc i te odnoszące się do sposobu oceny efektywności programu. Otwarcie katalogu mierników, jakie będą brane pod uwagę przy ocenie tej efektywności sprawa, że ww. przepis Programu nie czyni zadość wymogom stawianym przepisom powszechnie obowiązującym.

Ponadto, za niezgodne z prawem należy uznać następujące regulacje zawarte w rozdziale 12 Programu określające zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert:

- § 19 ust. 2, zgodnie z którym *Przedmiotem pracy komisji konkursowej jest stwierdzenie ważności ofert pod względem formalnym, ocena ofert pod względem merytorycznym oraz przygotowanie propozycji podziału środków, którą komisja przedkłada Prezydentowi do akceptacji,*

- § 19 ust. 3 zdanie drugie, zgodnie z którym *Do sytemu WITKAC będzie wprowadzana zbiorcza ocena komisji konkursowej,*

- § 19 ust. 4, zgodnie z którym *W przypadku stwierdzenia braków lub niejasności formalnych wzywa się osoby wskazane w ofercie do składania wyjaśnień i uzupełnień w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie,*

- § 19 ust. 5, zgodnie z którym *Komisja może również wezwać przedstawiciela oferenta na jej posiedzenie w celu złożenia wyjaśnień,*

- § 19 ust. 6, zgodnie z którym *W ramach uzupełnienia braków formalnych nie ma możliwości dokonywania zmian treści oferty,*

- § 19 ust. 7, zgodnie z którym *W przypadku rezygnacji oferenta z przyznanej dotacji dopuszcza się możliwość przyznania dotacji innemu oferentowi, którego oferta została oceniona pozytywnie, ale nie przyznano mu dotacji z powodu wyczerpania środków finansowych lub przyznano w mniejszej wysokości.*

Zdaniem organu nadzoru z regulacji zawartych w § 19 ust. 2 oraz § 19 ust. 3 zdanie drugie Programu wynika, iż Komisja dokonuje oceny złożonych ofert. Tymczasem, należy zwrócić uwagę na art. 15 ust. 1 pkt 1 - pkt 6 ustawy, zgodnie z którym rozpatrywanie i ocena ofert należy do organu administracji publicznej. Z kolei art. 15 ust. 2a ustawy przyznaje komisji konkursowej wyłącznie uprawnienie do opiniowania złożonych ofert. Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby merytoryczna ocena ofert stanowiła takie opiniowanie. Wymaga również wskazania, że organ stanowiący miasta nie jest upoważniony do przypisywania komisji innych zadań niż te, które zostały wymienione w ustawie.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Należy wskazać, że w tym zakresie słuszne jest stanowisko organu nadzoru, iż z art. 15 ust. 2a u.d.p.p.i.w. wynika,*

że 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 konkursowej. W tym miejscu pozostaje wskazać skarżącej Gminie, że dla oceny zakresu uprawnienia komisji konkursowej bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż zapis art. 15 ust. 2a ww. ustawy dotyczy organu administracji publicznej, oczywistym bowiem pozostaje, że nie można nadać innego uprawnienia komisji konkursowej w sytuacji, gdy podmiotem ogłaszającym konkurs nie jest organ administracji publicznej lecz jednostka samorządu terytorialnego.

Za niedopuszczalne należy uznać również przyznanie komisji konkursowej uprawnień do wzywania osób wskazanych w ofercie do składania wyjaśnień i uzupełnień w ofercie oraz wzywania przedstawiciela oferenta na posiedzenie w celu złożenia wyjaśnień (§ 19 ust. 4-6 Programu). Rolą komisji jest wyłącznie wskazanie organowi wykonawczemu gminy ofert niespełniających wymogów formalnych, bez konieczności wzywania oferentów do uzupełniania oferty czy składania wyjaśnień.

Ponadto za sprzeczną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 19 ust. 7 Programu. Nie można jej bowiem zaliczyć ani do zasad ani do trybu działania komisji konkursowych.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 PR.0007.162.2023 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Miasta Ruda Śląska z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024 – w wyżej określonej 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, 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