



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 grudnia 2024 r.

Poz. 8234

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.902.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/39/2024 Rady Miasta i Gminy w Pilicy z dnia 25 października 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pilica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 2025”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2024 r. Rada Miasta i Gminy w Pilicy przyjęła uchwałę Nr VIII/39/2024 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pilica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 2025”. Przedmiotowy Program stanowi załącznik do ww. uchwały, dalej jako „Program”.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że narusza ona w sposób istotny art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że treść § 12 Programu nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. W § 12 Programu wskazano, co następuje:

1. Komisje konkursową do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert powołuje Burmistrz w drodze Zarządzenia.

2. Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.

3. Posiedzenie komisji zwołuje i prowadzi Przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności wyznaczony przez Przewodniczącego członek komisji.

4. Do ważności obrad komisji niezbędna jest co najmniej 50% składu jej członków.

5. Komisja rozpatruje oferty oddzielnie dla każdego zadania konkursowego.

6. W pierwszej kolejności oferty ocenia się pod względem formalnym. Dopuszcza się możliwość uzupełnienia oferty niekompletnej w terminie 3 dni od daty otrzymania informacji o brakach w ofercie.

7. Następnie oferty ocenia się pod względem merytorycznym.

8. Z prac komisji sporządza się protokół, który podpisuje Przewodniczący i wszyscy członkowie obecni na posiedzeniach.

9. Przewodniczący komisji przedstawia Burmistrzowi Miasta i Gminy Pilica wyniki konkursu oraz propozycje kwot dotacji.

10. Wyniki konkursu są zatwierdzane przez Burmistrza Miasta i Gminy Pilica.

11. Wyniki otwartego konkursu ofert zawierające nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego, wysokość przyznanych środków publicznych ogłasza się niezwłocznie w:

a) Biuletynie Informacji Publicznej,

b) siedzibie organu ogłaszającego konkurs,

c) na stronie internetowej www.pilica.pl.

W tym miejscu należy zaznaczyć, 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.

Stosownie natomiast do treści art. 15 ust. 2a ustawy *Organ administracji ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert*. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, w tym przypadku do Burmistrza Miasta i Gminy Pilica. Wymaga również wskazania, że organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do przypisywania komisji innych zadań niż te, które zostały wymienione w ustawie.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta i Gminy w Pilicy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, gdyż przypisała ww. Komisji zadanie nie wynikające z ustawy, tj. zgodnie z przedmiotowym Programem zadaniem Komisji Konkursowej jest rozpatrywanie ofert (por. § 12 ust. 5), a nie ich opiniowanie, a następnie także organ stanowiący określił w § 12 ust. 10, że wyniki konkursu są zatwierdzane przez Burmistrza Miasta i Gminy Pilica – co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które przesądza o konieczności wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego.

W ocenie organu nadzoru zastosowana przez Radę regulacja, wypacza rolę organu wykonawczego, jako podmiotu uprawnionego ustawowo do dokonywania wiążącej oceny ofert konkursowych. Zgodnie bowiem 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. Wobec powyższego to organowi wykonawczemu gminy, przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Przyznane komisji konkursowej w przedmiotowym programie uprawnienia do rozpatrywania ofert, a w konsekwencji także ustalanie wyników konkursu przez komisję konkursową (por. § 12 ust 9 Programu), czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Burmistrza w tym zakresie. Zdaniem organu nadzoru, Rada naruszyła tym samym art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

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.i.w. wynika, że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisje 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.*

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą również postanowienia § 12 ust. 11 Programu, w którym Rada ustaliła kwestie dotyczące podawania do publicznej wiadomości wyników otwartego konkursu ofert i należy te regulacje uznać za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. Norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej nie da się pomieścić postanowień dotyczących ogłaszania wyników konkursu ofert. Te kwestie zostały wprost zawarte przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2j w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje także, że z § 1 ust. 2 lit. g Programu Rada wynika, że *Ilkroć w niniejszym programie jest mowa o dotacji – należy przez to rozumieć dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 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 nie upoważnia Rady do definiowania pojęć ustawowych w podjętej uchwale. Brak upoważnienia dla Rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych.

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 VIII/39/2024 Rady Miasta i Gminy w Pilicy z dnia 25 października 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pilica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 2025” – w całości, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy