



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 stycznia 2024 r.

Poz. 497

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1227.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 384/LXXI/2023 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 571 z późn. zm.) na 2024 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 2, 5 i 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Miejska w Blachowni podjęła uchwałę Nr 384/LXXI/2023 w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 571 z późn. zm.) na 2024 rok, dalej jako: „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości sprzeczna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy: 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.

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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) *uchylenie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa.*

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Zdaniem organu nadzoru, w uchwalonym przez Radę Miejską w Blachowni Programie brak jest kompleksowych regulacji, odnoszących się do zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Rada dokonała jedynie powtórzenia przepisu art. 5 ust. 3 ustawy, stanowiąc w § 3 Programu, iż: *Współpraca gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy oparta jest na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.* Tymczasem katalog tych zasad organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości w tym zakresie. Przykładowo zasada jawności wymaga ustalenia w programie konkretnych rozwiązań, dotyczących polityki informacyjnej i zapewnienia społecznej kontroli nad procesem podejmowania decyzji dotyczących współpracy z organizacjami. Takiego rozwinięcia przedmiotowych zasad brak w treści Programu. Nieskonkretyzowanie ww. zasad i powielenie w tym zakresie przepisów ustawy przesądza o braku wyczerpania delegacji ustawowej, a w konsekwencji implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na podstawie przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Rada jest uprawniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. W Rozdziale XI Programu Rada przyjęła m.in., iż: *6. Komisja rozpatruje oferty oddzielnie dla każdego zadania konkursowego. 7. W pierwszej kolejności oferty ocenia się pod względem formalnym. 8. Następnie oferty ocenia się pod względem merytorycznym. 9. Z prac Komisji sporządza się protokół. Podpisuje go Przewodniczący oraz wszyscy członkowie obecni na posiedzeniach. Protokół zawiera oferty ważne, oferty nie spełniające wymogów propozycje wyników konkursu oraz kwoty dotacji który podpisuje Przewodniczący oraz wszyscy członkowie obecni na posiedzeniach. 10. Protokół zawiera w szczególności wskazania konkursu, którego dotyczy, liczbę złożonych ofert, które zaopiniowano pozytywnie wraz z propozycją przyznania dotacji, wskazanie opinii dotyczącej ofert, które należy odrzucić wraz z uzasadnieniem oraz skład Komisji. 11. Przewodniczący Komisji przedstawia Burmistrzowi Blachowni propozycję kwot dotacji. 12. Wyniki konkursu ustala Burmistrz.*

W opinii organu nadzoru powyższe postanowienia, odnoszące się do możliwości dokonywania przez komisję konkursową oceny ofert, stanowi przekroczenie ww. delegacji. Jak wskazano powyżej, w treści przedmiotowego przepisu ustawowego jest mowa jedynie o konieczności określenia w uchwale zasad działania komisji konkursowych. 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, LEX nr 2275942). Wobec powyższego oceny formalnej powinien dokonać organ wykonawczy gminy, któremu przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Przyznane komisji uprawnienia do dokonywania oceny formalnej ofert, czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Burmistrza w tym zakresie. Zdaniem organu nadzoru, Rada naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 2 i 11 ustawy.

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 384/LXXI/2023 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 571 z późn. zm.) na 2024 rok – 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**