



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 stycznia 2024 r.

Poz. 657

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.71.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 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 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXVI/1005/2023 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Miasta Czeladź 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 o wolontariacie, na rok 2024”, dalej jako: *uchwała*, w części określonej w:

1) art. II ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały, stanowiącego *Program współpracy Miasta Czeladź z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2024*, dalej jako: *Program*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571 z późn. zm.), dalej jako: *ustawa*;

2) art. VII ust. 4 Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy;

3) art. VII ust. 3 pkt 1 Programu, w zakresie sformułowania: *Zaplanowana kwota przeznaczona na realizację ww. zadań w projekcie budżetu Miasta Czeladź na 2024 r. wynosi: 4 000,00 zł*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy;

4) art. VII ust. 3 pkt 2 Programu, w zakresie sformułowania: *Zaplanowana kwota przeznaczona na realizację ww. zadań w projekcie budżetu Miasta Czeladź na 2024 r. wynosi: 200 000,00 zł*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy;

5) art. VII ust. 3 pkt 3 Programu, w zakresie sformułowania: *Zaplanowana kwota przeznaczona na realizację ww. zadań w projekcie budżetu Miasta Czeladź na 2024 r. wynosi: 3 000,00 zł*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy;

6) art. VII ust. 3 pkt 4 Programu, w zakresie sformułowania: *Zaplanowana kwota przeznaczona na realizację ww. zadań w projekcie budżetu Miasta Czeladź na 2024 r. wynosi: 30 000,00 zł*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy;

7) art. VII ust. 3 pkt 5 Programu, w zakresie sformułowania: *Zaplanowana kwota przeznaczona na realizację ww. zadań w projekcie budżetu Miasta Czeladź na 2024 r. wynosi: 410 000,00 zł*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy;

8) art. VII ust. 3 pkt 6 Programu, w zakresie sformułowania: *Zaplanowana kwota przeznaczona na realizację ww. zadań w projekcie budżetu Miasta Czeladź na 2024 r. wynosi: 2 000,00 zł*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy;

9) art. VII ust. 3 pkt 7 Programu, w zakresie sformułowania: *Zaplanowana kwota przeznaczona na realizację ww. zadań w projekcie budżetu Miasta Czeladź na 2024 r. wynosi: 80 000,00 zł, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy;*

10) art. XI ust. 2 Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy;

11) art. XI ust. 5 Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2f ustawy;

12) art. XI ust. 6 Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2b ustawy;

13) art. XI ust. 8-10 Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 13 ust. 1 i art. 15 ust. 2a ustawy;

14) § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 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 20 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr LXXVI/1005/2023 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Miasta Czeladź 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 o wolontariacie, na rok 2024”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona częściowo niezgodna 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.

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 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.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Rada częściowo wykroczyła poza przyznany jej zakres ustawowej delegacji, i tym samym istotnie naruszyła prawo.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brzmienie art. II ust. 1 pkt 4 Programu, w którym Rada zdefiniowała pojęcie dotacji, wskazując, iż jest to *dotacja w rozumieniu ustawy o finansach publicznych*. Tymczasem zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy, przez dotację należy rozumieć jedynie dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). Przepis art. 127 ustawy o finansach publicznych, do którego odsyła ustawodawca, posiada znacznie szerszy zakres, tzn. dotyczy wszelkiego typu dotacji celowych, niekoniecznie tylko tych dotyczących zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. Ponadto, zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych: *Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych*. Zatem Rada, odsyłając w przepisie art. II ust. 1 pkt 4 Programu w sposób ogólny do dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, w sposób nieuprawniony zmodyfikowała przepisy rangi ustawowej.

Za niezgodne z zakresem przepisu delegacyjnego trzeba uznać również uregulowanie art. VII Programu, w zakresie, w którym Rada Miejska wskazała kwoty finansowe przeznaczone na realizację konkretnych zadań – pogrupowanych w kategorii priorytetowych zadań publicznych. W opinii organu nadzoru, wskazanie konkretnych kwot planowanych dotyczących realizacji konkretnych obszarów zadaniowych, stanowi przekroczenie kompetencji Rady wynikających z treści art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy. Zgodnie z tym przepisem Rada powinna w programie określić wyłącznie wysokość środków planowanych na realizację całego programu, a nie dokonywać ich podziału na poszczególne zadania. Kompetencja w zakresie podziału środków, zaplanowanych w Programie przez Radę, a następnie skonkretyzowanych w uchwale budżetowej, stanowi wyłączną domenę organu wykonawczego gminy. Tym samym należy stwierdzić, że rozdzielenie w programie kwot na zadania programowe nie tylko nie znajduje upoważnienia w przepisie delegacyjnym, ale również wkracza w kompetencje organu wykonawczego. Wysokość środków planowanych na realizację programu powinna zostać określona wprost w przedmiotowej uchwale, jako jedna kwota – bez rozdzielenia na poszczególne zadania. Wobec czego Rada Miejska w Czeladzi prawidłowo określiła ogólną kwotę środków planowanych na realizację programu w wysokości 729 000,00 zł (w art II ust. 3 załącznika), zaś stanowienie w przedmiocie rozdzielenia tej kwoty na poszczególne obszary zadaniowe pozbawione jest podstawy prawnej.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto art. VII ust. 4 Programu, dotyczącego priorytetowych zadań publicznych, czyli elementu delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy. W regulującym tę kwestię art. VII ust. 3 Programu Rada prawidłowo wskazała obszary mające w jej opinii charakter zadań o charakterze priorytetowym, jednakże w ust. 4 ww. artykułu dodatkowo wskazano, iż: *Miasto Czeladź może, na wniosek podmiotu, rozszerzyć listę zadań priorytetowych przewidzianych do realizacji*.

W opinii Wojewody tego typu przepis nie znajduje dostatecznej podstawy prawnej. Trzeba bowiem zauważyć, że przepis delegacyjny, czyli art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, nakazuje kompleksowe uregulowanie kwestii priorytetowych zadań publicznych przez organ stanowiący Gminy. Każda natomiast próba scedowania tej kompetencji na inny podmiot – czy to poprzez wprowadzenie katalogu otwartego, czy też (jak w analizowanym przypadku) – poprzez umożliwienie rozszerzania tego katalogu przez podmiot zewnętrzny, musi być uznane za próbę niedozwolonej subdelegacji ustawowej kompetencji. Dodatkowo, nie jest jasne, kto w istocie miałby decydować o uznaniu danego zadania za priorytetowe – w przepisie uchwały jest mowa w sposób ogólny o Miastu Czeladź, bez doprecyzowania, o jaki organ chodzi.

Ponadto w przedmiotowym Programie zawarto przepis art. XI ust. 2 w brzmieniu: *Komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów*. W ocenie organu nadzoru regulacja dotycząca obradowania na posiedzeniach zamkniętych narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między

organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14 publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada wykroczyła również poza delegację w art. XI ust. 6 Programu, zgodnie z którym z tytułu pracy w komisji konkursowej jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia. Należy podkreślić, że zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowej, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. Uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być zatem utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji, czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne. Ponadto zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Przepis ten przemawia za brakiem kompetencji rady gminy do określenia zasad wynagradzania członków komisji, bowiem z jego treści wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swoich przedstawicieli podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega odrębnemu reżimowi prawnemu – w szczególności ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 530). Stosownie do brzmienia art. 7 pkt 3 ww. ustawy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych będzie wykonywał wójt (burmistrz, prezydent miasta). W konsekwencji zatem, wynagrodzenie pracowników samorządowych podlega określonemu reżimowi prawnemu, a w stosunku do pozostałych członków komisji konkursowej brak jest podstaw do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad uczestnictwa w jej pracach (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 118/15, publ. LEX nr 1712528).

Wreszcie należy zakwestionować regulację art. XI ust. 8-10 Programu, w którym Rada w sposób błędny posługuje się określeniem *wyniki konkursu*. Powyższe sformułowanie jest w ocenie organu nadzoru nie do przyjęcia w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, gdyż może wywołać wrażenie, iż to nie organ wykonawczy decyduje o wynikach konkursu a komisja, na którą scedowano kompetencję do rozpatrywania ofert. Tymczasem ustawa w art. 13 ust. 1 jasno wskazuje, że to organ administracji publicznej ogłasza otwarty konkurs ofert, zaś komisję konkursową powołuje jedynie w celu opiniowania złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). Zadaniem komisji jest opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzyganie o wynikach konkursu czy też decydowanie o dalszym udziale w nim poszczególnych ofert. Wyboru oferty dokonuje bowiem wójt gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14 publ. w CBOŚA).

Dodatkowo postanowienie art. XI ust. 10 Programu należy zakwestionować z tego powodu, iż wykracza ono poza zakres delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, ponieważ odnosi się ono do etapu następującego już po zaopiniowaniu ofert przez komisję konkursową. Przepis ten w istocie powtarza regulację art. 15 ust. 2h i 2j w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy:

*2h. Ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności:*

- 1) nazwę oferenta;*
- 2) nazwę zadania publicznego;*
- 3) wysokość przyznanych środków publicznych.*

*(...)*

*2j. Wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3.*

*(...)*

*Art. 13 ust. 3. Otwarty konkurs ofert ogłasza się:*

- 1) w Biuletynie Informacji Publicznej;*
- 2) w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń;*
- 3) na stronie internetowej organu administracji publicznej.*

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że postanowienie § 3 uchwały w brzmieniu: *Traci moc Uchwała Nr LXXV/970/2023 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29.11.2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Miasta Czeladź 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 o wolontariacie, na rok 2024”*, jest bezprzedmiotowe. Należy bowiem zauważyć, że w dniu 29 grudnia 2023 r. zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze (numer sprawy: NPII.4131.1.1342.2023), którym Wojewoda Śląski stwierdził nieważność całości uchwały Nr LXXV/970/2023 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Miasta Czeladź 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 o wolontariacie, na rok 2024”. Tym samym, skoro konsekwencją stwierdzenia nieważności całości uchwały jest utrata przez nią mocy obowiązującej ze skutkiem *ex tunc*, czyli od dnia podjęcia, to na dzień wejścia w życie uchwały Nr LXXVI/1005/2023 w obrocie prawnym nie będzie już funkcjonowała uchwała podlegająca uchyleniu przez organ stanowiący.

Na marginesie należy wskazać, że podejmując kwestionowaną uchwałę Rada naruszyła zasadę przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, a bezpośrednio z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – zwanym dalej Zasadami. W Dziale II Rozdziale 7 Zasad określone zostały reguły oznaczania przepisów ustawy i ich systematyzacji, a w § 124 zasady oznaczania przepisów aktów wykonawczych:

1. *Podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§).*
2. *Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.*

Reguły te, zgodnie z § 143 Zasad, mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Tymczasem Rada sporządziła uchwałę, a ściślej załącznik do niej, dzieląc go na jednostki oznaczone liczbami rzymskimi (zastrzeżonymi dla oznaczania artykułów w ustawie wprowadzającej ustawę określaną jako „kodeks”) i tytułami (właściwymi dla rozdziałów i innych jednostek systematyzacyjnych wyższego stopnia), z pominięciem reguł legislacyjnych właściwych dla sporządzania projektów aktów prawa miejscowego.

Reasumując, opisane powyżej uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXVI/1005/2023 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Miasta Czeladź 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 o wolontariacie, na rok 2024” – w części określonej powyżej – 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**