



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 3 stycznia 2024 r.

Poz. 48

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1277.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 grudnia 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 LXI/1076/2023 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnicza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024”, w części dotyczącej następujących przepisów załącznika do uchwały:

- pkt VII podpunkt 1 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 275 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 2 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 320 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 3 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 770 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 4 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 180 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 5 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 60 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 6 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 300 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 7 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 53 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 8 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 1 077 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 9 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 948 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 10 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 202 625,28 zł”;
- pkt VII podpunkt 11 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 20 000,00 zł”;
- pkt VII podpunkt 12 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 25 000,00 zł”;

- pkt VII podpunkt 13 w zakresie wyrazów „Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę do 305 000,00 zł”;

- pkt VII podpunkt 14 w zakresie wyrazów „ Na realizację zadań w tym obszarze w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę: 1 800 000,00 zł”, „w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę nie większą niż 208 640,00 zł”, „w roku 2024 planuje się przeznaczyć kwotę nie większą niż 330 720,00 zł”;

- pkt VIII podpunkt 2, jako sprzecznej z art. 5a ust. 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”.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 listopada 2023 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej przyjęła uchwałę Nr LXI/1076/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnicza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Gminy Dąbrowa Górnicza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, dale jako „Program”. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 ustawy.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że w części jest ona 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.

Analiza treści art. 5a ust. 4 pkt 1-pkt 11 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. Uchybienie 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Za niezgodne z zakresem przepisu delegacyjnego trzeba uznać uregulowanie punktu VII Programu, w którym Rada Miejska wskazała kwoty finansowe przeznaczone na realizację konkretnych zadań – pogrupowanych w obszary. W opinii organu nadzoru, wskazanie konkretnych kwot planowanych – do 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 Dąbrowie Górniczej prawidłowo określiła ogólną kwotę środków planowanych na realizację programu w wysokości 6 874 985,28 zł, zaś stanowienie w przedmiocie rozdzielenia tej kwoty na poszczególne obszary zadaniowe pozbawione jest podstawy prawnej.

W Punkcie VIII podpunkt 2 Programu Rada Miejska wskazała, że *W skład każdej z Komisji wejdzie: a. Przewodniczący Komisji – wyznaczony przez Prezydenta Miasta, b. Członek Komisji – wyznaczony przez Prezydenta Miasta, c. Członek Komisji – wyznaczony przez Prezydenta Miasta, d. Członek Komisji – rekomendowany spośród przedstawicieli Prezydium Dąbrowskiego Forum Organizacji Pozarządowych, e. Członek Komisji – wyznaczony spośród kandydatów wyłonionych w drodze przeprowadzonego wolnego naboru podanego do publicznej wiadomości.*

W ocenie organu nadzoru należy zauważyć, iż ww. przepis stanowi bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy, w której ustawodawca określił skład komisji i zasady jej funkcjonowania. Skoro skład komisji konkursowych został określony przez ustawodawcę, brak jest podstaw do wkraczania przez Radę Miejską w ustawowo unormowaną kwestię członkostwa w komisji konkursowej, wyklucza to również jakkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady.

Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazującym, że: „norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. 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” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13). Omawiana kwestia nie powinna być normowana przez uchwałę Rady Miejskiej, gdyż tego typu regulacje wkraczają w kompetencje organu wykonawczego, który zgodnie z art. 15 ust. 2b wyznacza samodzielnie skład komisji konkursowej.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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).

Ponadto organ nadzoru zapoznał się ze złożonymi przez pełnomocnika Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej wyjaśnieniami, podtrzymując swoje stanowisko. Przywołany przez pełnomocnika wyrok w podobnej sprawie jest nieprawomocny i został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

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 LXI/1076/2023 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 22 listopada 2023 r. w wyżej wskazanej 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, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**