



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2024 r.

Poz. 281

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1271.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 LXXI/674/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyzny z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok, w całości, 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 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 listopada 2023 r. Rada Miejska w Czerwionce-Leszczynach podjęła uchwałę Nr LXXI/674/23 w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyzny z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok. Niniejszy program stanowi załącznik do uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 listopada 2023 r.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. 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 (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru wskazuje, że rozdział 6 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W wyżej powołanych regulacjach Programu wskazano, co następuje:

1. *Do oceny ofert złożonych przez organizacje pozarządowe powołane zostaną zarządzeniem Burmistrza komisje konkursowe.*
2. *W skład komisji konkursowych wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 Ustawy.*
3. *Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 Ustawy, jeżeli spełnione są przesłanki określone w art. 15 ust. 2da Ustawy.*
4. *Pracami Komisji Konkursowej kieruje przewodniczący lub w przypadku jego nieobecności zastępca przewodniczącego.*
5. *Ocena projektów odbywa się na podstawie kryteriów oceny zawartych w warunkach konkursowych.*
6. *Komisja po dokonaniu oceny przedstawia listę rankingową ofert z przypisaną im oceną punktową i propozycją wysokości przyznania dotacji.*
7. *Ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert wraz z decyzją o wysokości kwoty przyznanej dotacji dokonuje Burmistrz.*
8. *W przypadku, kiedy organizacje otrzymały dotację w wysokości niższej niż wnioskowana, jednak nie mniej niż 80% kwoty wnioskowanej, dokonuje się uzgodnień, których celem jest doprecyzowanie warunków i zakresu realizacji zadania. Wprowadzone zmiany nie mogą obniżyć wartości merytorycznej projektu i jego założonych rezultatów.*

W zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nie da się pomieścić postanowień, dotyczących dopuszczalnego składu komisji konkursowych (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 162/14, publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). W związku z powyższym pkt 2 i pkt 3 rozdziału 6 załącznika do uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej.

Ponadto analiza przytoczonych wyżej regulacji załącznika do uchwały prowadzi do wniosku, że Komisja dokonuje oceny złożonych ofert. Należy przy tym 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 nie jest upoważniony do przypisywania komisji innych zadań niż te które zostały wymienione w ustawie. Wobec powyższego, Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, gdyż przypisała ww. Komisji zadanie nie określone w ustawie, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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 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.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w powyżej powołanych regulacjach załącznika do uchwały nie określiła kompleksowo zasad działania komisji konkursowej. Z treści rozdziału 6 załącznika do uchwały nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania Komisji konkursowej, tj. w jaki sposób podejmowane są decyzje (jaką większością głosów), czy wymagane jest kworum dla ważności obrad komisji. Są to zasady niezbędne do funkcjonowania komisji konkursowych, które Rada powinna określić w treści przedmiotowego Programu. Określenie zasad funkcjonowania komisji konkursowych, na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady miejskiej i nie ma możliwości, aby podmiot inny niż rada ustalił zasady funkcjonowania komisji konkursowych.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, określenie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do oceny ofert w otwartych konkursach ofert (zamiast do opiniowania ofert) oraz niepełne określenie zasad działania ww. komisji skutkuje niewypełnieniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 1, ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy.

W ocenie organu nadzoru rozdział 7 zatytułowany „Sposób oceny realizacji Programu” załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia sposobu oceny realizacji przedmiotowego Programu. W wyżej powołanych regulacjach Programu Rada Miejska wskazała, że:

1. *Burmistrz przedkłada Sprawozdanie roczne z realizacji Programu zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy.*
2. *Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 powinno zawierać:*
  - 1) *opis przebiegu realizacji Programu,*
  - 2) *informację o planowanych i wykorzystanych środkach finansowych z budżetu Gminy na poszczególne zadania,*
  - 3) *mierniki efektywności:*
    - a. *wysokość zaplanowanych, przydzielonych i rozliczonych środków oraz dokonane zwroty;*
    - b. *liczba ofert złożonych w otwartych konkursach ofert;*
    - c. *liczba ofert złożonych w trybach pozakonkursowych;*
    - d. *liczba złożonych ofert wspólnych;*
    - e. *liczba otwartych konkursów;*
    - f. *liczba uwag zgłoszonych podczas konsultacji projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych;*
    - g. *ilość zgłoszonych i zrealizowanych wniosków o inicjatywę lokalną;*

*h. wielkość własnego finansowego i niefinansowego udziału organizacji pozarządowych w realizacji projektów;*

*i. liczba zawartych umów w formie wspierania i w formie powierzenia;*

*j. liczba zawartych umów w innych trybach np. tzw. małych grantów;*

*k. wysokość środków wydatkowanych w innych trybach np. tzw. małych grantów;*

*l. liczba przedsięwzięć objętych Patronatem Burmistrza;*

*m. ilość osób objętych poszczególnymi projektami;*

*n. liczba organizacji biorących udział po raz pierwszy;*

*o. ilość przedsięwzięć objętych pomocą pozafinansową;*

*p. liczba wolontariuszy biorących udział w realizacji zadań publicznych*

Zatem organ stanowiący na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy był obowiązany określić sposób oceny realizacji programu, a nie elementy rocznego sprawozdania, które jest obligatoryjnie sporządzane przez organ wykonawczy zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy. Z treści powołanego przepisu art. 5a ust. 3 ustawy wynika, że: *Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.* W ocenie organu nadzoru, z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Miejskiej do określenia elementów sprawozdania uregulowanego w art. 5a ust. 3 ustawy. Przepis art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy nie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę sporządzania sprawozdania przez organ wykonawczy, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację (czy też powtórzenie) art. 5a ust. 3 ustawy w ww. Programie. Modyfikacja przepisów ustawy bądź uzupełnienie ich przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia, które należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowe naruszenia należy zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa, które stanowią podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Rozdział 1 pkt 6 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że:

*2. Ilekroć w Programie jest mowa o:*

*6) Dotacji – należy przez to rozumieć dotację w rozumieniu art. 126, 127, 221 i 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.);*

Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ilekroć w ustawie jest mowa o: dotacji – rozumie się przez to 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 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).* Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji, dokonała niedozwolonej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do dalszej oceny legalności uchwały należy podnieść, że regulacja rozdziału 10 pkt 2 załącznika do uchwały, tj. *Do rozstrzygnięć podejmowanych w trybie postępowania konkursowego nie stosuje się przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego* – również istotnie narusza prawo. W ocenie organu nadzoru, zarówno z przepisu stanowiącego podstawę do przyjęcia przedmiotowego Programu (art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy) jak i z pozostałych przepisów ustawy nie można wywieść upoważnienia dla organu stanowiącego do decydowania czy do rozstrzygnięć ofert w trybie konkursowym stosuje się (bądź nie) przepisy aktów hierarchicznie wyższych, tj. przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto, z przepisu art. 15 ust. 2f ustawy jednoznacznie wynika, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie w zakresie wyłączeń członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert. Wobec powyższego, omawiana regulacja Programu została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy również zaznaczyć, że rozdział 10 pkt 4 załącznika do uchwały stanowiący, że *Sposób postępowania w sprawie zwrotu wypłaconych środków finansowych przekazanych w formie dotacji określa art. 250-253 ustawy o finansach publicznych* – istotnie narusza prawo, ponieważ wykracza poza zakres upoważnienia. Powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały nie można zaliczyć do materii, która powinna być uregulowana przedmiotowym Programem. Dodatkowo, omawiana regulacja załącznika do uchwały nie ma charakteru prawotwórczego (nie określa żadnych spraw, które zostały przekazane organowi stanowiącemu do uregulowania w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy) a wyłącznie informacyjny. Takie regulacje stanowią naruszenie reguł prawidłowej legislacji.

Również jako wykroczenie poza delegację ustawową należy uznać regulację rozdziału 10 pkt 5 załącznika do uchwały. Regulacja ta w szczególności nie stanowi zasad działania komisji konkursowych.

Powyżej opisane uchybienie 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).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXI/674/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **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-Łakomy**