



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 grudnia 2025 r.

Poz. 6240



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.359.2025

Lublin, dnia 22 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność Uchwały Nr XXV/216/2025 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Bełżyce 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 2026”, w części obejmującej § 1 ust. 2 pkt 4, § 5 ust. 3, § 9 ust. 2, § 11 ust. 2 i ust. 3, § 12 ust. 3 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/216/2025 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Bełżyce 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 2026”, w części obejmującej § 1 ust. 2 pkt 4, § 5 ust. 3, § 9 ust. 2, § 11 ust. 2 i ust. 3, § 12 ust. 3 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXV/216/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2025 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1338). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu 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 (ust. 1).

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ww. 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.

Uchwała w przedmiocie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 jest aktem prawa miejscowego, bowiem zawiera normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie są konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), a nadto wydana została przez ustawowo wskazany organ administracji (por. m. in. wyroki NSA z dnia 8 listopada 2011 r. sygn. akt II OSK 1824/11; WSA w Olsztynie z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ol 131/13).

W § 1 ust. 2 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, określono definicje pojęć użytych w tym programie. Zgodnie z tymi postanowieniami ilekroć w niniejszym Programie jest mowa o: (...) 4) *dotacji – należy przez to rozumieć dotacje w rozumieniu art. 126 oraz art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).*

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie upoważnia Rady Gminy do definiowania w podjętej uchwale pojęć ustawowych. 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.

Definicja dotacji zamieszczonej w Programie stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 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.

Rada nie jest upoważniona do modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W rozdziale V Programu Rada uregulowała formy współpracy z organizacjami pozarządowymi. W 5 ust. 2 Programu wskazano, że współpraca o charakterze finansowym polegająca na zleceniu zadań publicznych może odbywać się w formach: 1) powierzenia wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie jego realizacji, 2) wspierania takiego zadania wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie jego realizacji.

Zgodnie z treścią § 5 ust. 3 Programu *dotacje, o których mowa w ust. 2 nie mogą być wykorzystywane w szczególności na: 1) zakup gruntów, 2) działalność gospodarczą, 3) pokrycie kosztów utrzymania biur organizacji pozarządowej starającej się o przyznanie dotacji, 4) działalność polityczną i religijną.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta bez podstawy prawnej. Zasady wykonania zadania publicznego, w tym sposób i warunki wydatkowania przyznanej na ten cel dotacji regulowane są w umowie zawieranej pomiędzy organizacją pozarządową a organem wykonawczym gminy. Radzie Miejskiej nie przysługuje kompetencja do określenia elementów umowy zawieranej przez Burmistrza z organizacją pozarządową.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania.

Stosownie do treści art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, umowa, o której mowa w ust. 1, powinna określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą - 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania.

Z kolei w myśl art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych umowa, o której mowa w ust. 2, powinna określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

Przepisy ustawowe określają zatem materię, którą powinna określać umowa zawierana między organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 a organem administracji publicznej. Wszelkie zastrzeżenia związane z przyznaną organizacji pozarządowej dotacją winna zatem określać umowa. Rada nie jest uprawniona – bez wyraźnego upoważnienia w tym zakresie – do regulowania tych kwestii w uchwale.

W rozdziale IX Programu, zatytułowanym "Sposoby oceny realizacji Programu" Rada postanowiła w § 9, że organizacje pozarządowe swoje wnioski i uwagi mogą zgłaszać Burmistrzowi Bełżyc bezpośrednio lub za pośrednictwem pracownika Urzędu Miejskiego w Bełżycach zajmującego się organizacjami pozarządowymi (ust. 1). *Burmistrz Bełżyc przedstawi Radzie Miejskiej sprawozdanie z realizacji programu w terminie określonym w art. 5a ust. 3 Ustawy oraz zamieści je w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Gminy* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru samego sprawozdania nie można uznać za sposób oceny realizacji programu, o którym mowa w art. 5a ust. 4 pkt 9 ww. ustawy.

Rada Miejska, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ocena realizacji programu ma być dokonywana. W treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu (por. wyrok WSA we Wrocławiu dnia 4 września 2014 r., sygn. III SA/Wr 391/14, LEX nr 15110709). Natomiast wykonanie i przedłożenie sprawozdania jest czynnością techniczną, uregulowaną przez ustawodawcę, nie można zatem uznać, iż stanowi formalny warunek sposobu oceny realizacji programu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 lipca 2023r., sygn. akt III OSK 1795/22, podkreślił, że: *"Sprawozdanie powinno zawierać wierną relację z zaistniałych wydarzeń. Ma ono charakter informacyjny i z samej swej natury nie zawiera oceny przedstawianych zdarzeń czy faktów. Należy również zwrócić uwagę na treść przepisu art. 18 ust. 4 u.d.p.p.w. wskazującego, jakie elementy powinno zawierać sprawozdanie. Żaden z podpunktów nie odnosi się do dokonania oceny realizacji programu. Dlatego też samego sprawozdania nie można uznać za sposób dokonania oceny realizacji programu. Ponadto uchwała Rady Miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna"*.

Zgodnie z treścią § 11 ust. 2 i 3 Programu *w pracach komisji nie może brać udziału osoba powiązana z podmiotami składającymi ofertę* (ust. 2); *każdy członek komisji podpisuje oświadczenie o braku powiązań z podmiotami składającymi ofertę* (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru wskazany przepis stanowi bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b – 2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z przywołanymi przepisami ustawy, w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (art. 15 ust. 2b).

W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie (art. 15 ust. 2d).

Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli:

- 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub
- 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub
- 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f (art. 15 ust. 2da).

W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2e).

Skład komisji konkursowych został zatem określony przez ustawodawcę. Przywołane regulacje nie dają Radzie podstaw do wkraczania w ustawowo unormowaną sferę składu czy członkostwa w komisji konkursowej.

Zdaniem organu nadzoru przyjęta przez Radę regulacja jest sprzeczna z dyspozycją art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nakazującej do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika.

Unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 k.p.a. mają charakter bezwzględnie obowiązujący i w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania jurora z oferentem, powinny obligować wójta, jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiego członka komisji konkursowej od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to samo przedsięwzięcie (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 marca 2014 r., sygn. III SA/Wr 71/14).

W zakresie upoważnienia z art. 5a ust. 4 ustawy nie mieści się natomiast kompetencja Rady do dodatkowego regulowania w programie współpracy powyższej kwestii.

Ponadto, nałożenie na członka komisji konkursowej obowiązku złożenia oświadczenia co do faktu zaistnienia powiązań między nim a oferentem nie znajduje podstawy w przepisach k.p.a. regulujących kwestię wyłączenia pracownika i mających zastosowanie do członków komisji konkursowej oraz w art. 15 ust. 2a-2f ww. ustawy regulującym podstawowe zasady powoływania i działania komisji konkursowej.

Jak stanowi § 12 ust. 3 Programu *organizacje pozarządowe w okresie realizacji zadania zobowiązane są do informowania o dofinansowaniu zadania przez Gminę Bełżyce*.

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę regulacja została przyjęta z przekroczeniem upoważnienia, określonego art. 5a ust. 1 ustawy. W myśl powołanego przepisu, 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.

Ustawodawca w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wprost określił elementy, jakie powinna zawierać uchwała w sprawie rocznego programu współpracy. W ocenie organu nadzoru żaden z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym w szczególności jej art. 5a ust. 1 i 4, nie upoważniają organów stanowiących jednostki samorządu

terytorialnego do dokonywania dodatkowych ustaleń w zakresie obowiązków podmiotów realizujących w ramach współpracy zadanie publiczne.

W zakresie przedmiotowym wyznaczonym przez art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zawiera się upoważnienie do określenia zagadnień związanych z polityką współpracy z wskazanymi organizacjami, obejmującą kwestie związane z konkretnym zakresem zadań, które będą realizowane w ramach współpracy w danym roku. Przy takim ujęciu zakresu umocowania ustawowego z art. 5a omawianej ustawy, normy prawne zamieszczone w programie współpracy powinny mieć charakter norm programowych, a nie zobowiązujących.

Oznacza to, że upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zawarte w art. 5a ustawy, nie uprawnia tego organu do nakładania, w uchwale ustalającej program współpracy – obowiązków na organizacje, do których jest on adresowany (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 134/14).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/216/2025, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Bełżyc,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Bełżycach.