



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 grudnia 2023 r.

Poz. 9168

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1104.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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/457/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 30 października 2023 r. w sprawie *Rocznego Programu Współpracy Gminy Krzanowice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024*, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1-pkt 11, art. 2 pkt 1, art. 15 ust. 2b i ust. 2d 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 30 października 2023 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr LXI/457/2023 w sprawie *Rocznego Programu Współpracy Gminy Krzanowice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024*, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Roczny Program Współpracy Gminy Krzanowice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że narusza ona w sposób istotny art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1-pkt 11, art. 2 pkt 1, art. 15 ust. 2b i ust. 2d ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że § 11 ust. 1-ust. 3 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia sposobu oceny realizacji przedmiotowego Programu. W wyżej powołanych regulacjach Programu wskazano, co następuje:

§ 11. 1. Burmistrz Krzanowic dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania wspieranego lub powierzanego organizacji pozarządowej na zasadach określonych w ustawie.

2. Uzyskane w trakcie realizacji Programu informacje, uwagi i propozycje dotyczące realizowanych projektów będą wykorzystane do usprawniania bieżącej współpracy gminy z podmiotami programu.

3. Ustala się następujące wskaźniki niezbędne do oceny realizacji Programu zawarte w sprawozdaniu, o którym mowa w ust. 1:

1) opis przebiegu realizacji Programu,

2) liczba ogłoszonych dla organizacji pozarządowych otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych,

3) liczba ofert złożona w otwartych konkursach ofert, w tym liczba składających je organizacji,

4) liczba zawartych umów na realizację zadania publicznego, w tym liczba organizacji, z którymi umowy zostały podpisane,

5) liczba umów zawartych w trybie art. 19a Ustawy,

6) wysokość środków finansowych przekazanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych w otwartych konkursach ofert,

7) wielkość wkładu finansowego i pozafinansowego wniesionego przez organizacje pozarządowe do realizacji poszczególnych zadań publicznych w otwartych konkursach ofert,

8) liczba beneficjentów, do których skierowana zadania w ramach otwartych konkursów ofert,

9) ilość projektów aktów prawa miejscowego skonsultowanych z organizacjami pozarządowymi,

Należy wskazać, że organ stanowiący gminy 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 gminy 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 Gminy 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 gminy, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację (czy też powtórzenie) art. 5a ust. 3 ustawy w ww. Programie.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, gdyż nie określiła sposobu oceny realizacji programu, lecz elementy sprawozdania sporządzanego przez organ wykonawczy gminy na podstawie art. 5a ust. 3 ustawy. Powyższe nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej również stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

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

Paragraf 2 ust. 2 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, co następuje:

§ 2. 2. *Ileokroć w niniejszym programie jest mowa o:*

6) *dotacji – należy przez to rozumieć środki podlegające szczególnym zasadom rozliczenia, zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2023 poz. 1270 ze zm.).*

Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ileokroć 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 stanowiącymi 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 Zamieszcowy 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).

Powyższe uwagi dotyczące niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do:

- § 13 ust. 2 załącznika do uchwały, tj. *W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Urzędu Miejskiego w Krzanowicach*, który stanowi modyfikację przepisu art. 15 ust. 2b ustawy, ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada upoważnienia do określenia składu Komisji konkursowych,

- § 13 ust. 3 załącznika do uchwały, tj. *W skład komisji konkursowej mogą wchodzić osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty, które biorą udział w konkursie*, który stanowi modyfikację przepisu art. 15 ust. 2d ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada upoważnienia do określenia składu Komisji konkursowych.

Dalej należy wskazać, że § 9 ust. 6 załącznika do uchwały stanowiący, że *Wzory dokumentów związanych z realizacją programu określają akty wykonawcze do ustawy* – również istotnie narusza prawo. 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 gminy 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 i powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Paragraf 14 ust. 1 załącznika do uchwały wskazujący, że *Niniejszy Program stanowi zbiór zasad regulujących współpracę organów gminy z organizacjami pozarządowymi* - istotnie narusza prawo. Z treści ww. regulacji Programu wynika, że dotyczy on wyłącznie zasad regulujących współpracę organów gminy z organizacjami pozarządowymi, jednocześnie pomijając wskazanie, że dotyczy on również zasad współpracy z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Należy jedynie zaznaczyć, że organ stanowiący gminy w celu prawidłowej realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy jest obowiązany podjąć roczny program współpracy nie tylko z organizacjami pozarządowymi lecz również z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Zatem pominięcie w ww. regulacji Programu podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo należy podnieść, że w § 14 ust. 4 załącznika do uchwały wskazano, co następuje: *W zakresie nieuregulowanym niniejszym programem, do współpracy Gminy z organizacjami stosuje się przepisy ustawy.*

W ocenie organu nadzoru taka regulacja załącznika do uchwały narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu załącznika do uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje Program, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (§ 14 ust. 4 w zw. z § 2 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały). Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom Programu przed ww. ustawą. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w paragrafie załącznika do uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”.

Omaowane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie, organ nadzoru zauważa, że brak jest uzasadnienia prawnego dla umieszczania w treści aktu prawa miejscowego wstępów czy też preambuł. Wręcz przeciwnie, z § 11 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wynika, że w tekście aktu prawnego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Postanowienia wyjaśniające założenia, jakimi kierowała się Rada przyjmując program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, winny więc znaleźć się w uzasadnieniu do uchwały, a nie przybrać formę preambuły do niej. Tymczasem w treści załącznika do uchwały, przed jego § 1 (i oznaczeniem Rozdziału 1) zamieszczona została taka właśnie preambuła. Ponieważ jednak nie została ona ujęta w części merytorycznej uchwały (tzw. części artykułowanej), a także nie zawiera żadnych postanowień o charakterze normatywnym, organ nadzoru poprzestaje jedynie na wskazaniu tej nieprawidłowości, nie uznając jej za istotne naruszenie prawa.

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 LXI/457/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 30 października 2023 r. *w sprawie Rocznego Programu Współpracy Gminy Krzanowice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024*, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz