



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 grudnia 2023 r.

Poz. 9610

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1181.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 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 XC/1275/23 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 25 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Zawiercie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok, w części określonej w:

— ust. 5 lit. d Rozdziału 1 Załącznika do uchwały pn. *Postanowienia ogólne* – jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. art. 2 pkt 1 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”;

— ust. 5 Rozdziału 5 Załącznika do uchwały pn. *Formy współpracy* – jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy;

— ust. 4, ust. 7 i ust. 8 Rozdziału 12 Załącznika do uchwały pn. *Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert* – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2023 r. Rada Miejska w Zawierciu podjęła uchwałę Nr XC/1275/23 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Zawiercie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok. Treść Programu współpracy Gminy Zawiercie z organizacjami pozarządowymi (...), stanowi załącznik do uchwały, dalej jako „Załącznik do uchwały”. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 listopada 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W pierwszej kolejności, sygnalizacyjnie, organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Miejska w Zawierciu redagując jednostki redakcyjne użyte w badanej uchwale, a nade wszystko w jej załączniku, zastosowała nieznaną zasadom techniki prawodawczej sposób podziału jednostki systematyzacyjnej na jednostki redakcyjne. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a organ jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązany jest do zachowania zasad prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej jako „ZTP”. Zasady techniki prawodawczej unormowane w ww. rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej określają sposób w jaki należy redagować akty normatywne, by ich stosowanie zapewniło spójność i kompletność systemu prawa oraz

przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych. Należy zauważyć, że treść Programu została podzielona na jednostki systematyzacyjne, tj. 12 Rozdziałów. Rozdziały z kolei podzielono na jednostki redakcyjne będące ustępami, brak jest natomiast podstawowych jednostek redakcyjnych, właściwych dla aktów prawa miejscowego tj. paragrafów. Organ nadzoru wskazuje na obowiązujące w tym zakresie wytyczne dotyczące uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, zawarte w ZTP, szczególnie na § 124 i § 124a ZTP. Przepisy te na podstawie § 143 ZTP stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 124 ust. 1 ZTP podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2 ZTP). Uwzględniając natomiast możliwość grupowania paragrafów w jednostki systematyzacyjne, to w § 124a ZTP określono, że w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia (tu: aktu prawa miejscowego) paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). W rozporządzeniu (tu: w akcie prawa miejscowego) wyjątkowo można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział (ust. 3). Tym samym należy podkreślić, że organ jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązany jest do prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Ponadto, co szczególnie istotne dla właściwego posługiwania się tekstem prawnym, numeracja podstawowych jednostek redakcyjnych danego aktu powinna zachować ciągłość w ramach całego aktu, a nie – jak w ocenianej uchwale – rozpoczynać się od ust. 1 w każdym rozdziale.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że 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.

Z uwagi na fakt, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, to organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera nieprawidłowości. I tak, w ust. 5 lit. d Rozdziału 1 Załącznika do uchwały pn. *Postanowienia ogólne* wskazano, że *Ileokroć w Programie jest mowa o dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.)*. Jednakże 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.

W dalszej kolejności, w ocenie organu nadzoru postanowienia ust. 5 Rozdziału 5 Załącznika do uchwały pn. *Formy współpracy* zostały sformułowane w sposób sprzeczny z powołanymi wyżej przepisami ustawy. W treści ust. 5 Rozdziału 5 załącznika do uchwały wskazano, że: „*Dotacje przyznawane Organizacjom nie mogą być wykorzystywane na: a) wydatki działalności bieżącej nie związane z realizacją zadania publicznego, b) remonty budynków i ich modernizacje, c) zakupy inwestycyjne, d) zakupy nieruchomości, e) działalność gospodarczą, f) działalność polityczną i wyznaniową, g) koszty obsługi księgowej, h) inne, wymienione w treści ogłoszenia otwartego konkursu ofert*”. Zdaniem organu nadzoru ustalenie przez Radę Miejską w Zawierciu na co nie mogą zostać wykorzystane środki finansowe pochodzące z dotacji powinny zostać określone w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert (art. 13 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy) oraz w treści konkretnej umowy (art. 16 ust. 1 ustawy). Organem posiadającym wyłączne kompetencje do wykonania tych czynności jest organ zlecający zadanie publiczne. Tym samym należy stwierdzić, że przywołane wyżej postanowienia załącznika do uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego przysługującego organowi stanowiącemu.

Rada Miejska w Zawierciu w ust. 4, ust. 7 i ust. 8 Rozdziału 12 Załącznika do uchwały pn. „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”. W ust. 4 załącznika do uchwały przyjęto, że *Komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych*. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja Programu 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ust. 7 załącznika do uchwały przyjęto, że *Komisja konkursowa może zaproponować więcej niż jednego wykonawcę tego samego zadania jeżeli uzna, że zadanie będzie efektywnie realizowane przez kilku wykonawców lub charakter zadania dopuszcza taką możliwość*. Wymaga wskazania, że stosownie do treści art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, w tym przypadku do Prezydenta Miasta Zawiercia. Zadaniem komisji jest zatem wyłącznie opiniowanie ofert w otwartych konkursach ofert, nie zaś możliwość proponowania wykonawcy zadań. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt , wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru postanowienie ust. 8 Rozdziału 12 Załącznika do uchwały w brzmieniu *Procedurę powoływania i zasady działania komisji konkursowych, w innych niż na podstawie Ustawy trybach zlecania realizacji zadań publicznych, określają odrębne przepisy*, stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Trzeba podkreślić, że Rada powinna, wypełniając zakres upoważnienia ustawowego, uregulować w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 co najmniej elementy wymienione art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a w tym tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy). Rada nie jest uprawniona do ustalania regulacji dotyczących innych komisji, niż tylko w zakresie komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Rada w powyżej przytoczonym przepisie przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Należy podkreślić, że zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym 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 Miejską przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do ich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XC/1275/23 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 25 października 2023 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Zawiercie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok – w części określonej na wstępie, 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