



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 8440

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.889.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/48/2024 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 29 października 2024 r. w sprawie Roczno Programu Współpracy Gminy Krzanowice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, w części określonej w § 13 ust. 1 w zakresie sformułowania: „oraz wprowadza regulamin jej pracy” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2024 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr VII/48/2024 w sprawie Roczno Programu Współpracy Gminy Krzanowice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Roczny Program Współpracy Gminy Krzanowice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części 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).

Dodatkowo należy wskazać, że 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 jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru regulacja § 13 ust. 1 w zakresie sformułowania: „oraz wprowadza regulamin jej pracy” załącznika do uchwały została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. W wyżej powołanej regulacji Programu wskazano, co następuje:

§ 13. 1. W celu opiniowania ofert złożonych przez organizacje pozarządowe Burmistrz Krzanowic powołuje, w drodze zarządzenia, komisję konkursową, określając jej skład oraz wprowadza regulamin jej pracy.

Jak już wyżej wyjaśniono, na podstawie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 ustawy organ stanowiący gminy uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, który powinien zawierać m.in. wyczerpujące uregulowanie wszystkich zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Jednakże w ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja Programu w zakresie sformułowania: „oraz wprowadza regulamin jej pracy” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Miejska nie posiada kompetencji do nakładania na Burmistrza Gminy obowiązku ustalenia regulaminu pracy ww. komisji konkursowej. Organ stanowiący gminy w sposób nieuprawniony rzekł się kompetencji do kompleksowego uregulowania zasad działania komisji konkursowej w przedmiotowej uchwale przekazując je organowi wykonawczemu. Działając w ten sposób Rada Miejska dokonała w istocie nieuprawnionej subdelegacji ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy.

Powyższej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Norma kompetencyjna do uregulowania „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, wyprowadzona z art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie daje bowiem organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia regulaminu pracy komisji konkursowej. Z art. 5a ust. 4 pkt 11 tej ustawy wynika, że to*

rada gminy jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Pod pojęciem tych zasady należy rozumieć procedurę, tryb pracy, jaki jest stosowany przy wykonywaniu zadań przez taką komisję. (...). Z zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP, wynika natomiast wymóg regulowania określonej materii przez akt jednostki samorządu terytorialnego jedynie na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, naruszając jednocześnie konstytucyjne warunki legalności aktu (...).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w wyżej wymienionym zakresie istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

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).

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 VII/48/2024 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 29 października 2024 r. w sprawie Roczno Programu Współpracy Gminy Krzanowice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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