



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 8443

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.879.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 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/92/2024 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Racibórz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok, w części określonej w § 23 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 7, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 5a ust. 1 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 30 października 2024 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr VII/92/2024 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Racibórz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Program współpracy Miasta Racibórz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 r.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 5a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 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.

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.

Natomiast z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wynika, że *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, § 23 ust. 2 załącznika do uchwały, istotnie narusza art. 7, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 5a ust. 1 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacji Programu wskazała, co następuje:

§ 23. 2. W sprawach nieuregulowanych w Programie mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa, w tym ustawy oraz aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy.

W ocenie organu nadzoru powyższa 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 uchwała (Program), a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych obowiązujące przepisy prawa, w tym ustawy oraz akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały (Programu) przed powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 23 ust. 2 załącznika do uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją RP jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym 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”.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Racibórz w ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 7, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 5a ust. 1 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/92/2024 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Racibórz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok, 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