



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 grudnia 2024 r.

Poz. 9091

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.961.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 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 IX.63.2024 Rady Miasta Wojkowice z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Wojkowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025”, w części określonej w:

- 1) § 13 załącznika do uchwały, jako sprzecznej art. 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 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r., poz. 1491 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 14 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 ustawy,
- 3) § 18 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 i art. 15 ust. 2b, 2d ustawy,
- 4) § 18 ust. 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 i art. 15 ust. 2da ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2024 r. Rada Miasta Wojkowice przyjęła uchwałę Nr IX.63.2024 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Wojkowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Program współpracy Gminy Wojkowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025*.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała m.in. art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 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 organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. 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 § 18 ust. 4 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 i art. 15 ust. 2b, 2d ustawy. W powyżej powołanej regulacji Programu wskazano, co następuje:

§ 18. 4. W skład komisji konkursowej wchodzi: a. przewodniczący – osoba wskazana przez Burmistrza Miasta Wojkowice oraz co najmniej dwóch przedstawicieli Urzędu Miasta Wojkowice lub jednostki organizacyjnej Miasta Wojkowice, b. co najmniej dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w ustawie w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta nie jest upoważniony do określenia składu komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego, Rada Miasta wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia oraz dokonała niedozwolonej modyfikacji art. 15 ust. 2b, 2d ustawy, które określają już skład przedmiotowej komisji konkursowej. 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 Órodek Zamiejskowy 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 przekroczenia upoważnienia ustawowego i niedozwolonych powtórzeń przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do § 18 ust. 5 Programu, tj. *Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w ustawie w art. 3 ust. 3, jeżeli: a. żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub b. wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej lub c. wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f ustawy*, który stanowi powtórzenie przepisu art. 15 ust. 2da ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Miasta nie posiada upoważnienia do określenia składu ww. komisji konkursowych.

Treść § 13 Programu, tj. *Konkursy, o którym mowa w §13, rozstrzygane są przez komisje konkursowe powoływane do tego celu przez Burmistrza Miasta Wojkowice odrębnie dla każdego obszaru współpracy – jest niejasna*, gdyż zawiera odesłanie do konkursów, o których mowa w § 13 tego Programu. Omawiany § 13 Programu nie zawiera regulacji dot. konkursów lecz wyłącznie normuje powołanie komisji konkursowych powołanych do rozstrzygania tych konkursów. Dodatkowo należy wskazać, że regulacje uchwały, które są nieprecyzyjne, nieostre i niejasne, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP – zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Wyżej wyprowadzona zasada z art. 2 Konstytucji RP – zawiera w szczególności wymóg takiej konstrukcji przepisów, by adresat bez trudu mógł określić konsekwencje prawne z nich wynikające. Oznacza zatem nakaz używania pojęć jasnych i jednoznacznych oraz zakaz używania sformułowań umożliwiających dowolną interpretację. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi bowiem niepewność jego adresatów co do treści ich praw i obowiązków. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) również podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Dalej należy wskazać, że w § 14 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *W konkursie, o którym mowa w §13 mogą uczestniczyć organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, przy czym jeden podmiot może aplikować do konkursu z maksymalnie jedną ofertą realizacji zadania publicznego*. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja Programu stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 1 w zw. ust. 4 pkt 1 - 11 ustawy, gdyż organ stanowiący miasta wprowadził nieznaną ustawie ograniczenie możliwości aplikowania do konkursu, tj. maksymalnie jedną ofertę realizacji zadania publicznego.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Wojkowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-11, art. 15 ust. 2b, 2d, 2da ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP.

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 IX.63.2024 Rady Miasta Wojkowice z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Wojkowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz