



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 stycznia 2025 r.

Poz. 12

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.949.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 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 VIII/56/2024 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie Programu Współpracy Gminy Kuźnia Raciborska z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok, w części określonej w:

1) § 1 ust. 2 pkt 5 załącznika do uchwały, 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 (Dz. U. z 2024 r., poz. 1491 ze zm.), dalej jako „ustawa”,

2) § 9 i § 11 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy,

3) § 10 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy,

4) § 10 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2j i art. 13 ust. 3 ustawy,

5) § 11 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 1-pkt 4 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 listopada 2024 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr VIII/56/2024 w sprawie Programu Współpracy Gminy Kuźnia Raciborska z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Program Współpracy Gminy Kuźnia Raciborska z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 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 § 1 ust. 2 pkt 5 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

2. *Ilekróć w Programie jest mowa o:*

5) *dotacji - należy przez to rozumieć dotację w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).*

Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało już zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ilekróć 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 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.).* Tym samym Rada, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, gdyż zdefiniowała pojęcie, które zostało już uregulowane przez ustawodawcę w akcie

hierarchicznie wyższym (w ustawie), a ponadto dokonała modyfikacji definicji dotacji. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować, jak istotne naruszenie prawa, co stanowi podstawę do wyeliminowania ww. regulacji Programu z obrotu prawnego.

Dalej należy podnieść, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi 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 Ósrodek Zamiejscowy 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:

1. § 10 ust. 3 załącznika do uchwały, tj. *Rozstrzygnięcie konkursu podaje się do publicznej wiadomości na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej organu administracji publicznej*, który stanowi modyfikację przepisu art. 15 ust. 2j w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Miejska nie posiada upoważnienia do regulowania kwestii dotyczących ogłaszania (publikacji) rozstrzygnięć ww. konkursów,

2. § 11 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały, tj. *Gmina zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia kontroli na każdym etapie realizacji dofinansowanego projektu oraz po jego zakończeniu oraz Z przeprowadzonych kontroli sporządzony będzie każdorazowo pisemny protokół*. Powyższe regulacje Programu stanowią modyfikację art. 17 pkt 1-pkt 4 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Miejska nie posiada upoważnienia do określania zasad kontroli i oceny realizacji zadań powierzonych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy,

Dalej należy wskazać, że § 9 ust. 1, ust. 2 i § 11 ust. 1 załącznika do uchwały stanowiąc odpowiednio, że *Otwarte konkursy ofert są ogłaszane i przeprowadzane w oparciu o przepisy ustawy i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze, Przy rozpatrywaniu ofert stosuje się przepisy ustawy i postanowienia Programu oraz Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonania zleconego zadania określa ustawa – również istotnie naruszają prawo*. W ocenie organu nadzoru, zarówno z przepisu stanowiącego podstawę do przyjęcia przedmiotowego Programu (art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy) jak i z pozostałych przepisów ustawy nie można wywieść upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do decydowania czy do procedury rozpatrywania otwartych konkursów ofert, ich ogłaszania, udzielania dotacji, jej rozliczania i kontroli stosowane są (bądź nie) przepisy aktów hierarchicznie wyższych, tj. przepisy ustawy i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

W ocenie organu nadzoru, regulacje § 10 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały stanowiąc, że *Rozstrzygnięcia konkursu ofert dokonuje Burmistrz w formie zarządzenia, Od rozstrzygnięcia Burmistrza nie przysługuje odwołanie oraz Burmistrz Miasta zastrzega sobie możliwość nie rozstrzygnięcia konkursu – zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy*. Rada nie posiada upoważnienia do regulowania kwestii dotyczących procedury rozstrzygania ofert w otwartych konkursach ofert lecz wyłącznie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania tych ofert.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11, art. 2 pkt 1, art. 5 ust. 3, art. 15 ust. 2j, art. 13 ust. 3, art. 17 pkt 1-pkt 4 ustawy.

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

Na marginesie należy jedynie zaznaczyć, że powyższe uwagi zostały już podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 4 stycznia 2024 r. nr NPII.4131.1.1202.2023 stwierdzającym

nieważność w części uchwałę Nr LXVIII/525/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie Programu Współpracy Gminy Kuźnia Raciborska z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok.

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 VIII/56/2024 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie Programu Współpracy Gminy Kuźnia Raciborska z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz