



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 marca 2025 r.

Poz. 1732

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.103.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/96/25 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Myszków z organizacjami pozarządowymi na 2025 r., w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 i 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 lutego 2025 r. Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę nr XI/96/25 w sprawie Programu współpracy Gminy Myszków z organizacjami pozarządowymi na 2025 r., dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *Program współpracy Gminy Myszków 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 w 2025 roku*, dalej jako: *Program*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 5a ust. 1 i ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lutego 2025 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W myśl przywołanego art. 5a ust. 1 ustawy: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy: 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 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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13 *uchylenie 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* (CBOSA).

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy 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. 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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 nich 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.*

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości. Zdaniem organu nadzoru Rada nie zawarła w Programie niezbędnych regulacji, wymaganych przepisem art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Należy wskazać, że Rada w treści § 14 Programu podjęła próbę uregulowania trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, postanawiając, iż:

1. Oferty złożone przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 Ustawy podlegają opiniowaniu przez Komisję Konkursową, powołaną zarządzeniem Burmistrza Miasta Myszkowa. Zarządzenie o powołaniu Komisji Konkursowej wskazujące jej skład osobowy zostanie opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Myszków.

2. Pracami Komisji Konkursowej kieruje Przewodniczący lub w przypadku jego nieobecności Zastępca Przewodniczącego.

3. Komisja Konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych.

4. Z prac Komisji Konkursowej sporządza się protokół podpisany przez wszystkich obecnych członków Komisji.

W tym miejscu wypada zauważyć, że o ile w pkt 1 przywołanej regulacji, Rada prawidłowo określiła tryb powoływania komisji konkursowych, tak już co do przepisów Programu, które określają zasady działania tychże komisji należy wnieść zastrzeżenia. Po pierwsze wskazanie osoby, której przypisuje się kierowanie pracami komisji (*Przewodniczący Komisji lub jego Zastępca*) oraz wprowadzenie wymogu sporządzenia protokołu z prac Komisji Konkursowej podpisania go przez wszystkich członków nie wyczerpuje ww. delegacji ustawowej. W zakresie zasad działania komisji (przy założeniu, że jej obrady zwołuje osoba kierująca jej pracami) brak jest bowiem dalszych niezbędnych regulacji – w szczególności dotyczących organizacji wewnętrznej komisji, sposobu podejmowania przez nią decyzji (dookreślenia wymaganej większości), a także sposobu jej procedowania (ustalenia czy wymagane jest quorum dla ważności jej obrad). Rada – jako organ stanowiący jest zobowiązana do kompleksowego określenia zasad działania komisji konkursowych

w niniejszym akcie. Wobec wykazanych braków Programu – zakresie elementów obligatoryjnych – równoznacznych z niewypełnieniem delegacji ustawowej z art. 5a ust. 3 pkt 11 ustawy konieczne jest stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały w całości.

Nadto wymaga podkreślenia, iż unormowany w § 10 Programu *Sposób realizacji programu* nie odnosi się do podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zatem Program nie określa w jaki sposób mogą one skorzystać z poszczególnych form współpracy, co stanowi istotne naruszenie prawa również wpływające na konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, za przekraczającą delegację ustawową należy uznać sformułowanie zawarte w § 10 Programu, iż *Program będzie realizowany (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi na terenie gminy i na rzecz jej mieszkańców*. Powyższym przepisem Rada ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do podjęcia współpracy wyłącznie do tych, które prowadzą działalność na terenie Gminy i na rzecz jej mieszkańców. Stanowi to modyfikację art. 3 ustawy, w którym ustawodawca wskazał krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca i ponowne regulowanie tej kwestii przez Radę Gminy nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 1 ustawy.

Zarzut ten odnieść należy także do § 15 Programu, w którym przyjęto, iż:

1. *Rozpatrywanie i ocena ofert przez Burmistrza Miasta Myszkowa odbywa się w sposób jawny, na podstawie kryteriów oceny zawartych w warunkach konkursowych.*

2. *Przyznanie środków finansowych nastąpi w drodze Zarządzenia Burmistrza Miasta Myszków.*

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podstawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK Administracyjnych), art. 91 ust. A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Ponadto postanowienie § 16 Programu nie zawiera żadnych treści normatywnych. Jego regulacja sprowadza się do informacji, że: *Sposób postępowania w sprawie rozliczania wypłaconych środków finansowych przekazanych w formie dotacji określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530)*. Takim sformułowaniem Rada nie wprowadziła żadnej normy prawa. Tym samym należy stwierdzić, że Rada tym przepisem statutowym nie zrealizowała swego upoważnienia ustawowego, wynikającego z treści art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy kompetencyjnej, do czego była uprawniona i zobowiązana. W ocenie organu nadzoru przyjęty przepis jest zatem sprzeczny z art. 7 Konstytucji RP, gdyż zawiera treści nienormatywne, mające charakter wyłącznie informacyjny. Końcowo organ nadzoru sygnalizuje, iż na dzień podjęcia kwestionowanej uchwały obowiązywała uchwała o finansach publicznych, w wersji określonej przez tekst jednolity z 2024 r. poz. 1530, którego treść pięciokrotnie znowelizowano. Okoliczności tej nie odzwierciedlono w przywołanym w § 16 Statutu publikatorze aktu. Przedmiotowe postanowienie Statutu nie spełnia zatem standardów prawidłowej legislacji, co należy zakwalifikować jako naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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 XI/96/25 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Myszków z organizacjami pozarządowymi na 2025 r. – w całości, 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, 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