



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 grudnia 2023 r.

Poz. 9242

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1141.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr RG.0007.570.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 30 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Lyski z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w części określonej w:

- § 3 uchwały w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.”, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

- § 1 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”,

- § 13 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 października 2023 r. Rada Gminy Lyski podjęła uchwałę Nr RG.0007.570.2023 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Lyski z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024. Niniejszy program stanowi załącznik do uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 listopada 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany m.in. art. 5a ust. 1 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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. 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru Rada przepisem § 3 uchwały ustaliła dwie różne i wzajemnie wykluczające się daty wejścia tej uchwały w życie, stanowiąc, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.*

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Powyższy przepis ustanawia minimalny, czternastodniowy okres *vacatio legis* - czas między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Pozwala on również prawodawcy na ustalenie termin dłuższego. Istotne jest jednak, by termin ten został określony w sposób jednoznaczny. Tymczasem Rada Gminy w § 3 uchwały określiła odrębnie termin wejścia w życie uchwały oraz datę uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, podczas gdy wejście w życie aktu prawa miejscowego i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawa miejscowego są zdarzeniami tożsamymi. Jednakże skoro przedmiotowa uchwała została ogłoszona w dzienniku urzędowym w dniu 10 listopada 2023 r. (poz. 8292), to – zgodnie z intencją Rady – weszła w życie już z dniem 25 listopada 2023 r. Zdaniem organu nadzoru, stanowienie niejasnych przepisów określających termin wejścia w życie aktu prawnego jest nie do pogodzenia z zasadami bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 uchwały w zakresie wyrazów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.”

Z § 1 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały wynika, iż *Ileokroć w Programie jest mowa o „dotacji” – rozumie się przez to dotację, w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).*

Należy wskazać, że definicja „dotacji” znajduje się w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 2 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie upoważnia Rady do definiowania

w podjętej uchwale pojęć ustawowych. Brak upoważnienia dla Rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych. Ponadto definicja pojęcia „dotacji” określona przez Radę w treści załącznika do uchwały, odbiega od definicji ustawowej zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym Rada dokonała modyfikacji definicji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności § 1 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały.

Jak przyjmuje się w judykaturze, dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1284/14). Jednakże w sytuacji, w której organ dokonując w akcie prawa miejscowego zmiany czy modyfikacji przepisów ustawowych, skutkujący tym, że zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu straciłaby swoje pierwotne znaczenie, co ma miejsce w niniejszej uchwale, to wówczas oznacza, że doszło do naruszenia prawa i to w stopniu rażącym (wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 94/18).

W § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, iż *W pracach komisji nie mogą brać udziału osoby reprezentujące podmioty biorące udział w konkursie ani urzędnicy formalnie związani z danym podmiotem.*

Rada w powyżej przytoczonym przepisie przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Należy podkreślić, że zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowej, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. W zakresie upoważnienia ustawowego, określonego w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nie da się zatem pomieścić postanowień, dotyczących dopuszczalnego składu komisji konkursowych (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 162/14, publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Co więcej w ocenie organu nadzoru przepis § 13 ust. 2 załącznika do uchwały pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 15 ust. 2f ustawy, nakazującej do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 k.p.a. mają charakter bezwzględnie obowiązujący i w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania jurora z oferentem, powinny obligować wójta, jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiego członka komisji konkursowej od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to samo przedsięwzięcie. Zatem postanowienia § 13 ust. 2 załącznika uchwały modyfikują obowiązujące przepisy ustawowe (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 71/14, publ. CBOSA). Orzecznictwo sądowe trafnie wskazuje, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Z tego względu omawiane zagadnienie nie podlega unormowaniu w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Na marginesie, organ nadzoru zauważa, że brak jest uzasadnienia prawnego dla umieszczenia w treści aktu prawa miejscowego wstępów czy też preambuł. Wręcz przeciwnie, z § 11 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wynika, że w tekście aktu prawnego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Postanowienia wyjaśniające założenia, jakimi kierowała się Rada przyjmując program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, winny więc znaleźć się w uzasadnieniu do uchwały, a nie przybrać formę preambuły do niej. Ponieważ jednak ww. preambuła nie została ujęta w części merytorycznej uchwały (tzw. części artykułowanej), organ nadzoru poprzestaje jedynie na wskazaniu tej nieprawidłowości, nie uznając jej za istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego § 1 ust. 1 pkt 7 i § 13 ust. 2 załącznika do uchwały oraz § 3 uchwały w zakresie wyrażenia „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.”.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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. 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 RG.0007.570.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 30 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Lyski z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie 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**