



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 grudnia 2023 r.

Poz. 10227

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1295.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2023 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIII/479/2023 Rady Gminy Rajcza z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Rajcza na rok 2024 z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w części określonej w:

- § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako „ustawa”;

- § 9 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały w zakresie wyrażenia „Promocji i Współpracy Transgranicznej”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy w zw. z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 12 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrażenia „regulamin Konkursu oraz pracy Komisji Konkursowej”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 listopada 2023 r. Rada Gminy Rajcza przyjęła uchwałę Nr LXXIII/479/2023 w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Rajcza na rok 2024 z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Gminy Rajcza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano min.: art. 5a ust. 1 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona 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.

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).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, za sprzeczną z prawem należy uznać regulację § 2 ust. 3 Programu, zgodnie z którym *Ilekroć w niniejszym programie 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.2023.1270 t.j. z dnia 2023.07.04)*. W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania pojęcia „dotacji”, bowiem zostało ono zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 2 pkt 1 ustawy. Rada powtórzyła zatem przepis art. 2 pkt 1 ustawy. Tymczasem, uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, przepis § 9 ust. 2 i 3 Programu w zakresie wyrażenia „Promocji i Współpracy Transgranicznej” istotnie narusza prawo. Organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na wydziały Urzędu Gminy konkretnych zadań i obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gmin określa regulamin organizacyjny nadany przez Wójta Gminy w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia przedmiotowego Programu i powierzenie jej wykonania Wójtowi Gminy otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego miasta do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Wójt Gminy określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby i wydziały urzędu odpowiedzialne za wykonanie całości lub część zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Wójt Gminy Rajcza jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji ww. Programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

W § 12 ust. 2 Programu Rada ustaliła, że *imienny skład komisji, regulamin Konkursu oraz pracy Komisji Konkursowej określa Wójt w formie zarządzenia*. Tymczasem z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy wynika bowiem jednoznacznie, że to rada gminy jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Pod pojęciem tych zasad należy rozumieć procedurę, tryb pracy, jaki jest stosowany przy wykonywaniu zadań przez taką komisję. Przeniesienie uprawnień z organu uchwałodawczego na organ wykonawczy jest sprzeczne z prawem (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020r. sygn. akt III SA/Łd 380/20). Zatem norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu

terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia regulaminu Konkursu oraz pracy Komisji Konkursowej.

Regulacja podstawowa wykraczająca poza upoważnienie zawarte w ustawie narusza zarówno normę upoważniającą, jak i konstytucyjną zasadę praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIII/479/2023 Rady Gminy Rajcza z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Rajcza na rok 2024 z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – w części określonej na wstępie, 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, 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**