



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 398

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1202.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2024 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały 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*, w części określonej w:

1) § 1 ust. 2 pkt 5 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”,

2) § 9 ust. 1, ust. 2 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,

6) § 14 ust. 4 zd. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr LXVIII/525/2023 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*, 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 2024 rok*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2023 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).

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. *Ileokroć 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 2023 r. poz. 1270 ).;*

Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ileokroć 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 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).* Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji, dokonała niedozwolonej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa. 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 Ośrodek 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/GI 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*. Regulacja te stanowią modyfikację art. 17 pkt 1-pkt 4 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Miejska nie posiada upoważnienia do określenia 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.

Ponadto Rada w § 14 ust. 4 zd. 1 załącznika do uchwały przyjęła, że *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów*. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja Programu narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 wskazać należy, że Rada w treści § 14 załącznika do uchwały nieprawidłowo oznaczyła ustępy. Brak jest ustępów 1-3, a numeracja rozpoczyna się od ust. 4. Takie działanie stanowi naruszenie zasad poprawnej legislacji.

Omawiane 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. 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 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*, 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**