



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 stycznia 2024 r.

Poz. 627

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1347.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2024 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 452/LI/2023 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Miasta Kalety z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, w części dotyczącej:

1) § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

2) § 10 ust. 9 i § 13 ust. 2 załącznika do uchwały jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Kaletach przyjęła uchwałę Nr 452/LI/2023 w sprawie przyjęcia programu współpracy Miasta Kalety z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Miasta Kalety z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2023 r.

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

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.1251.2023 z dnia 21 grudnia 2023 r. stwierdził nieważność uchwały Nr 434/L/2023 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Miasta Kalety z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 - w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy. W związku z powyższym należy uznać, iż § 3 uchwały w brzmieniu: *Traci moc uchwała Nr 434/L/2023 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 23 listopada 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 8583)* został podjęty bez podstawy prawnej, ponieważ Radzie nie przysługuje kompetencja do uchylecia przepisów, co do bytu których wypowiedział się organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym.

W rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym zostały określone zasady sprawowania nadzoru nad działalnością gminną, organy właściwe w sprawach dotyczących nadzoru oraz środki nadzoru. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy 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. Z kolei w myśl art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast zgodnie z art. 98 ust. 5 ww. ustawy rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Skutkiem prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanej uchwały.

W omawianej sprawie, dzień (21.12.2023 r.), w którym przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru jest tożsamy z dniem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.1251.2023 wobec uchwały Nr 434/L/2023 Rady Miejskiej w Kaletach.

Odnosnie do kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził wcześniej organ nadzoru, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r. II SA/Wr 325/09 zauważając, że stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą *ex tunc*) zaś uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Skoro skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie go w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylenia. Taka niepewność, zdaniem Sądu, w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa, jest niedopuszczalna. Sąd powołał się także na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego uznającego, że samo uchylenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które taki *quasi* akt prawa mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r. II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. I OSK 1275/09). Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalna jest sytuacja, że organ stanowiący gminy uchyla uchwałę w stosunku do której rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono jej nieważność, nawet jeśli jest to w czasookresie, w którym nie doszło jeszcze do uprawomocnienia rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność tego aktu. Jedynym prawem, jaki posiada organ samorządowy w tym czasookresie, jest możliwość skorzystania z uprawnienia, o jakim mowa w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to jest zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że część przyjętych postanowień uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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.

Poza delegację wykracza § 10 ust. 9 Programu. Zagadnienie wyłączenia członka komisji konkursowej zostało uregulowane w art. 15 ust. 2f ustawy, nakazującym do członków komisji konkursowej stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego mają charakter bezwzględnie obowiązujący i Rada nie ma uprawnienia do ich modyfikacji w treści uchwały. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 marca 2014r., sygn. akt III Sa/Wr 71/14 (opubl. LEX nr 1568549): *Nalożenie na członka komisji konkursowej obowiązku podpisania dokumentu, w którym składa oświadczenie o swojej bezstronności i zobowiązuje się do udziału w pracach komisji nie znajduje podstawy w przepisach k.p.a. regulujących kwestię wyłączenia pracownika i mających zastosowanie do członków komisji konkursowej oraz w art. 15 ust. 2a-2f u.dz.p.p. regulującym podstawowe zasady powoływania i działania komisji konkursowej.* Reasumując, w § 10 ust. 9 Programu Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe, dokonując powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy. Ustawodawca, przekazując organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego dany zakres spraw do uregulowania, przekazuje wyłącznie sprawy dotychczas nieuregulowane w aktach wyższego rzędu.

Dodatkowo należy podnieść, że w § 13 ust. 2 Programu wskazano, co następuje:

W sytuacjach nieuregulowanych Programem mają zastosowanie przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o finansach publicznych, ustawy o samorządzie gminnym oraz Kodeksu Cywilnego.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja Programu narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu załącznika do uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje Program, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o finansach publicznych, ustawa o samorządzie terytorialnym oraz Kodeks Cywilny. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom Programu przed ww. ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w paragrafie Programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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 Opolu 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; CBOSA).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że tytuł (składającego się z § 9 i § 10) Rozdziału 8 Programu tj.: *Środki przeznaczone na realizację Programu* jest nieadekwatny do treści zawartych w nim przepisów. Tylko § 9 Programu dotyczy bowiem wysokości ww. środków, w konsekwencji § 10, który w ust. 1-10 reguluje kwestie dot. trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w konkursach ofert, powinien zostać ujęty w odrębnym rozdziale Programu. Za zbędne należy również uznać powtórzenie podstawy prawnej wydania uchwały w samym Programie (§ 1) – przepis ten nie ma charakteru normatywnego.

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 452/LI/2023 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Miasta Kalety z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 – w wyżej wskazanej części, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz