



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 stycznia 2025 r.

Poz. 319

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1016.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/45/24 Rady Gminy Buczkowice z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie programu współpracy gminy Buczkowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, w części określonej w:

- 1) § 8 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), zwanej dalej „ustawą”;
- 2) § 8 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 16 ustawy;
- 3) § 21 ust. 1 i 2 oraz ust. 4 pkt 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2a ustawy;
- 4) § 8 ust. 1 oraz § 23 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”;
- 5) § 9 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 27 listopada 2024 r. Rada Gminy Buczkowice, zwana dalej „Radą” podjęła uchwałę Nr VII/45/24 w sprawie programu współpracy gminy Buczkowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, zwaną dalej „uchwałą”.

Na mocy § 1 uchwały załącznikiem do niej Rada uczyniła program współpracy gminy Buczkowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025, zwany dalej „Programem”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 3 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenia prawa wymagające stwierdzenia jej nieważności w części.

W pierwszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się do § 8 ust. 2-4 Programu, w myśl których:

2. *Wyboru ofert, które otrzymują dotację – spośród ofert złożonych w toku postępowania o zlecenie realizacji zadania publicznego – dokonuje Wójt Gminy.*

3. *W przypadku zlecania zadań w trybie otwartego konkursu ofert, Wójt Gminy przed dokonaniem wyboru zapoznaje się z opinią komisji konkursowej powoływanej na potrzeby zaopiniowania złożonych ofert.*

4. *Warunkiem otrzymania dotacji jest zawarcie umowy cywilno-prawnej.*

W tym miejscu podkreślić wypada, że w Programie mogą zostać uregulowane wyłącznie te kwestie, które mieszczą się w granicach przyznanego Radzie upoważnienia, a jednocześnie nie zostały już unormowane na poziomie ustawowym. Analiza ustawy nie pozostawia wątpliwości, że zacytowane powyżej postanowienia Programu stanowią zmodyfikowane powtórzenie przepisów ustawowych regulujących tryb wyboru dotowanych ofert (zob. art. 13 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy), zaś § 8 ust. 4 Programu stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 16 ustawy określającego szczegóły związane z zawieraniem umów o powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych. Z uwagi na zaistnienie opisanego naruszenia, koniecznym staje się zatem wyeliminowanie tych regulacji z obrotu prawnego.

Poza powyższym, uwagę zwrócić wypada także na treść § 8 ust. 1 oraz § 23 Programu, w których Rada postanowiła, że:

§ 8. 1. Zlecanie realizacji zadań publicznych podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego wraz z udzieleniem dotacji, odbywa się na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w ramach środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie gminy na rok 2025.

§ 23. W sytuacjach nieuregulowanych programem mają zastosowanie w szczególności: przepisy ustawy, ustawy o finansach publicznych, ustawy o samorządzie gminnym oraz kodeksu cywilnego.

Podjętą analizę zacytowanych postanowień należy dojść do wniosku, iż zawierają one odesłania do innych aktów prawnych, a w szczególności aktów hierarchicznie wyższych względem Programu. W ocenie organu nadzoru zastosowanie przez Radę przedstawionego zabiegu było niedopuszczalne. Jak przyjmuje się bowiem w orzecznictwie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 30.01.2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12, publ. CBOSA).

Dodatkowo, koniecznym staje się zwrócenie uwagi również na regulacje zamieszczone w § 21 ust. 1, 2 oraz ust. 4 pkt 4 Programu. Z brzmienia przywołanych przepisów można wywnioskować, że na ich podstawie Rada przyznała komisji konkursowej kompetencję do rozstrzygania o odrzuceniu ofert w przypadku niespełniania przez nie określonych wymogów formalnych. W tym miejscu organ nadzoru pragnie wyjaśnić, że rolą komisji konkursowej staje się wyłącznie opiniowanie ofert. Komisji tej nie mogą być zatem nadawane żadne inne uprawnienia, a tym bardziej takie, które niosą za sobą element władczego działania.

Organ nadzoru wskazuje także, że przepis § 9 ust. 2 Programu narusza w sposób istotny prawo. Zgodnie z jego treścią: *W sytuacji złożenia w trakcie roku 2025 przez podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego oferty realizacji zadania publicznego nieuwjętego w niniejszym programie i w budżecie gminy, Wójt Gminy dokonuje analizy przedłożonej propozycji. Jeżeli uzna zasadność realizacji przedmiotowego zadania, przedkłada Radzie Gminy projekt zmiany uchwały budżetowej w części dotyczącej środków przeznaczonych na udzielanie dotacji dla podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego.* W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie powyższej regulacji uchwały powoduje, że katalog zadań przeznaczonych do realizacji w 2025 roku, ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w załączniku do uchwały, zadania, które będą mogły być realizowane przez Gminę. W konsekwencji ww. regulacją Rada Gminy przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo wyboru zadań do realizacji. Ponownie wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów. W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis § 9 ust. 2 Programu istotnie narusza prawo, to jest art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy.

Opisane powyżej uchybienia 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 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 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; CBOSA).

W dalszej części organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę także na nieistotne naruszenia prawa występujące w Programie.

Ze względu na fakt, iż Program stanowi akt prawa miejscowego, winien być on sporządzony zgodnie z regułami określonymi w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanym dalej „ZTP”.

W myśl § 60 ust. 1 i 2 ZTP:

1. *W celu systematyzacji przepisów ustawy artykuły można grupować w jednostki systematyzacyjne.*
2. *Artykuły grupuje się w rozdziały, rozdziały grupuje się w działy, a działy łączy się w tytuły. W ustawie można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział.*

Z powołanego przepisu wynika, że rozdział powinien być wprowadzany wtedy, gdy koniecznym staje się zgrupowanie w jego ramach kilku mniejszych jednostek systematyzacyjnych. W niniejszym Programie Rada nie zastosowała powyższej zasady, gdyż większość rozdziałów Programu obejmuje swoim zakresem wyłącznie jeden paragraf. W ocenie organu nadzoru naruszenie to nie wpływa jednak negatywnie na przejrzystość aktu, a zatem może być ocenione jako nieistotne.

Dodatkowo, jako naruszenie zasad techniki prawodawczej kwalifikować należy niekonsekwencję pojęciową, której dopuściła się w Programie Rada. W § 2 pkt 2 Programu Rada postanowiła, że *Ileokroć w tekście jest mowa o: podmiocie prowadzącym działalność pożytku publicznego – należy przez to rozumieć organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy*. Jeśli zatem Rada na gruncie Programu ustaliła dla danego pojęcia określone znaczenie, winna nim posługiwać się we wszystkich pozostałych postanowieniach tego aktu (zob. §9 ZTP). W wielu przepisach Programu Rada powołuje się natomiast ogólnie na „podmioty” choć niewątpliwie swoim zamiarem obejmuje zarówno organizacje pozarządowe, jak i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. W takim wypadku Rada nie powinna więc używać pojęcia „podmiotu”, lecz ustalonego przez siebie wyrażenia „podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego”.

Opisana niekonsekwencja nie zaburza rażąco przejrzystości Programu, a co za tym idzie, także może być kwalifikowana jako nieistotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/45/24 Rady Gminy Buczkowice z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie programu współpracy gminy Buczkowice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025 – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz