



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1164.2023

Katowice, dnia 30 listopada 2023 r.

Rada Miejska Cieszyna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 LVII/679/23 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 października 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy gminy Cieszyn z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami działającymi w zakresie pożytku publicznego na rok 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w związku z ust. 4 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”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Cieszyna przyjęła program współpracy gminy Cieszyn z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami działającymi w zakresie pożytku publicznego na rok 2024, stanowiący załącznik do uchwały, (§ 1 uchwały), dalej jako "Program".

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2023 r.

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

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości 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*).

Dodatkowo należy wskazać, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż Program pozbawiony został elementów obligatoryjnych.

W Programie, wbrew obowiązкови wynikającemu z treści art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy, Rada nie określiła zasad współpracy. Zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do wskazanych zasad współpracy. Przykładowo zasada jawności wymaga ustalenia w programie konkretnych rozwiązań dotyczących polityki informacyjnej i zapewnienia społecznej kontroli nad procesem podejmowania decyzji dotyczących współpracy z organizacjami. Stąd też odesłanie w tym zakresie wyłącznie do przepisów ustawy nie może być uznane za wypełnienie delegacji ustawowej. Tymczasem, Rada regulując powyższą materię w § 5 Programu ograniczyła się jedynie do wskazania: "Współpraca pomiędzy gminą a organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach określonych w art. 5 ust. 3 ustawy".

Dalej wskazać należy, iż Rada nie określiła wysokości środków planowanych na realizację Programu (art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy) pozostawiając w tym zakresie tekst uchwały nieuzupełniony. Rada wskazała bowiem, że:

§ 9. Wysokość środków planowanych na realizację Programu

1. Gmina planuje przeznaczyć na realizację Programu środki w kwocie:

- 1) zł na dotacje przekazywane organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych;
- 2) zł dla organizacji pozarządowych na pożyczki, z przeznaczeniem na działalność statutową.

2. Środki mogą w ciągu roku budżetowego zostać zwiększone lub zmniejszone w zależności od sytuacji finansowej gminy.

3. Nowe zadania lub zmiany wysokości środków na zadania określone Programem w trakcie roku budżetowego nie wymagają zmiany niniejszej uchwały, a poziom ich finansowania określa uchwała budżetowa.

4. Ostateczną wysokość środków, o których mowa w ust. 1 określi uchwała budżetowa na rok 2024.

Wreszcie, Rada nie określiła w sposób prawidłowy zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych (art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy). Abstrahując, od faktu, iż część "zasad" określonych w § 12 ust. 2 Programu wykracza poza delegację ustawową i stanowi

niedopuszczalną ingerencję w wyłączne kompetencje Burmistrza Cieszyna, o czym poniżej, z treści tych przepisów nie sposób ustalić, na jakich zasadach działa komisja konkursowa. Rada wskazała jedynie, że:

2. *Zasady działania komisji:*

- 1) *Udział w pracach komisji jest nieodpłatny, a jej członkom nie przysługuje zwrot wydatków za wykonywanie czynności wynikających z realizacji zadań komisji.*
- 2) *Członkowie komisji wypełniają oświadczenia:*
 - a. *dotyczące wyrażenia zgody na udział w jej pracach;*
 - b. *dotyczące bezstronności w stosunku do oferentów biorących udział w otwartym konkursie ofert.*
- 3) *Obsługę administracyjno-biurową komisji prowadzą pracownicy komórki merytorycznej.*
- 4) *Komisja dokumentuje swoją pracę w formie pisemnej.*
- 5) *Komisja kończy pracę po przedstawieniu Burmistrzowi opinii dotyczącej ofert.*

Z treści ww. przepisów nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania Komisji Konkursowej, np., kto zwołuje i prowadzi posiedzenia komisji, w jaki sposób podejmowane są decyzje (jaką większością głosów), czy wymagane jest kworum dla ważności obrad komisji. Są to zasady niezbędne do funkcjonowania komisji konkursowych, które Rada powinna określić w treści przedmiotowego Programu. Określenie zasad działania komisji konkursowych, na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby podmiot inny niż rada ustalił ww. zasady.

Dalej wskazać należy, iż uchwała zawiera szereg delegacji wykraczających poza delegację ustawową.

I tak, w § 12 ust. 2 pkt 1 Programu Rada wskazała, że:

"1) Udział w pracach komisji jest nieodpłatny, a jej członkom nie przysługuje zwrot wydatków za wykonywanie czynności wynikających z realizacji zadań komisji."

Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada – na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy - nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie regulacji dotyczącej określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert.

Dalej wskazać należy, że § 10 ust. 1 Programu, stanowiący, że: *Sprawozdanie z realizacji Programu zostanie przedłożone Radzie Miejskiej Cieszyna przez Burmistrza w terminie określonym w art. 5a ust.3 ustawy* stanowi modyfikację art. 5a ust. 3 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Wreszcie wskazać należy, iż niedopuszczalnym jest wskazywanie jako podmiotu realizującego poszczególne cele Programu konkretnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Cieszyna. Działanie takie nie znajduje uzasadnienia w treści obowiązujących przepisów prawa, a co więcej stanowi niedopuszczalną ingerencję w kompetencje Burmistrza Cieszyna, jako kierownika tego Urzędu (*por. art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym*). Identyczny zarzut podnieść należy w stosunku do regulacji § 12 ust. 2 pkt 3 Programu.

Powyżej opisane uchybienie 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 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).

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 w całości, 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, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego