



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1242.2021

Katowice, dnia 29 grudnia 2021 r.

Rada Miejska w Kłobucku

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 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 354/XXXVI/2021 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Kłobucku z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2022, w części określonej w:

- § 1 ust. 2 pkt 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 2020 r. poz. 1057 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- § 6 ust. 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności” - jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy,
- § 8 ust. 5 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „na terenie Gminy oraz” - jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy,
- § 10 ust. 3 pkt 8 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy,
- § 10 ust. 4 i 5 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 3 ustawy,
- § 12 ust. 2 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy,
- § 12 ust. 4 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy,
- § 13 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miejska w Kłobucku uchwaliła program współpracy Gminy Kłobucku z organizacjami pozarządowymi oraz

innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2022, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały, dalej jako "Program".

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, opubl. LEX nr 1353330 *uchybiecie 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.*

Podkreślić należy, 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał,*

podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że część przyjętych postanowień podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 ust. 2 pkt 3 Programu Rada zawarła definicję dotacji. Zgodnie z nią, ilekroć w tekście mowa jest o dotacji, rozumie się przez to dotację celową przeznaczoną na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe lub inne podmioty. Tymczasem art. 2 pkt 1 ustawy wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem dotacji. Przepis ten stanowi bowiem, że ilekroć 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 o finansach publicznych. Wprowadzona uchwałą definicja stanowi zatem modyfikację art. 2 pkt 1 ustawy. Tymczasem, uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W § 6 Programu Rada Miejska określiła priorytetowe zadania publiczne na rok 2022. Zgodnie z tym przepisem: *§ 6 W zakresie zadań wymienionych w § 4 podejmowane będą w szczególności następujące działania: 1) szkolenia sportowe dzieci, młodzieży i dorosłych; 2) organizacja imprez, zawodów, turniejów sportowych; 3) organizowanie i prowadzenie zajęć pozalekcyjnych; 4) prace konserwacyjne, remontowe lub modernizacyjne mające na celu bieżące utrzymanie, poprawę stanu technicznego istniejącej bazy sportowej i oświatowej; 5) realizacja programów profilaktyczno - wychowawczych dla dzieci i młodzieży; 6) organizowanie szkoleń z zakresu profilaktyki uzależnień oraz pomocy rodzinie; 7) organizowanie imprez kulturalno - rekreacyjnych o charakterze profilaktyki uzależnień; 8) prowadzenie zajęć promujących życie w abstynencji oraz świadczenie w tym zakresie poradnictwa.* W ocenie organu nadzoru użycie w § 6 ust. 1 Programu wyrazów *w szczególności* powoduje, że wskazany przez Radę katalog priorytetowych zadań publicznych określonych w programie, ma charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, priorytetowe zadania publiczne. Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy priorytetowych zadań publicznych realizowanych w danym roku. W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy nie określa bowiem wyczerpująco katalogu priorytetowych zadań publicznych, jakie winny być realizowane w ramach programu. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy.

Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do regulacji zawartej w § 10 ust. 3 pkt 8 Programu, w którym Rada wskazała, iż przy dokonywaniu corocznej oceny realizacji programu zostaną zastosowane następujące wskaźniki „inne dane pozwalające ocenić stopień realizacji programu”. Określenie w niniejszym Programie wskaźników służących do oceny realizacji programu w formie katalogu otwartego oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, wskaźniki tej oceny, które zostaną wypracowane dopiero w praktyce - na etapie realizacji Programu.

Za przekraczającą delegację ustawową należy uznać regulację zawartą w § 8 ust. 5 Programu, w której Rada wskazała, iż *Udział organizacji pozarządowych lub innych podmiotów w wykonywaniu zadań publicznych realizowanych przez Gminę w zakresie zadań określonych w § 6 ust. 1 zapewnia się poprzez zlecenie realizacji tych zadań podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego na terenie Gminy, oraz których działalność statutowa jest zgodna co do miejsca i przedmiotu zlecanego zadania*. Powyższym przepisem Rada ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do podjęcia współpracy wyłącznie do tych, która prowadzą działalność na terenie Gminy. Stanowi to modyfikację art. 3 ustawy, w którym ustawodawca wskazał krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca i ponowne regulowania tej kwestii przez Radę Gminy nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 1 ustawy.

W § 10 ust. 4 i 5 Programu Rada wskazała, iż: *Sprawozdanie z realizacji programu za rok 2022 Burmistrz Kłobucka przedstawi Radzie Miejskiej w Kłobucku w terminie do 31 maja 2023 roku. (ust. 4). Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 4 publikuje się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie bip.gminaklobuck.pl (ust. 5)*. Obowiązek ten wynika wprost z art. 5a ust. 3 ustawy.

Dodatkowo regulacja zawarta w § 12 ust. 2 Programu, iż *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów jest sprzeczna z zasadą jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji, a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również i do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje poparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14.

Organ nadzoru zarzuca również naruszenie prawa w § 12 ust. 4 Programu, w którym postanowiono, że w pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. W ocenie organu nadzoru postanowienie to wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie tego przepisu Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Co więcej, przyjęta przez Radę regulacja, stanowi bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy.

Z kolei zgodnie z § 13 Programu: „W zakresie nieuregulowanym niniejszym programem, do współpracy Gminy i gminnych jednostek organizacyjnych z organizacjami i innymi podmiotami stosuje się odpowiednie przepisy ustaw. Powyższa regulacja narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie znajdzie zastosowanie kwestionowana uchwała, która jest aktem niższego rzędu niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji Rada przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Stanowi to naruszenie art. 87 Konstytucji RP, który wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Niewątpliwie stanowi to istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością eliminacji z obrotu prawnego takiej regulacji.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały- w części określonej wyżej, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego