



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1342.2023

Katowice, dnia 29 grudnia 2023 r.

Rada Miejska w Czeladzi

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 LXXV/970/2023 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Miasta Czeladź 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. 1 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*, w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) oraz z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy w zw. z 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*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr LXXV/970/2023 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Miasta Czeladź 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 Czeladź 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 rok 2024*, dalej jako: „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy: *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 któregokolwiek 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 *uchylenie 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 ustawowym. 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.*

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności, organ nadzoru wskazuje, że Rada nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym

i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są m.in. osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

W treści § 3 uchwały postanowiono, iż: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Ponadto nie postanowiono o publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W ocenie organu nadzoru, Rada błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego (tzw. uchwała zwykła), a nie do aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Uchwała w przedmiocie ww. Programu stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu we wskazanym powyżej publikatorze, to jest Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy zamieszczone w przedmiotowej uchwale zawierają normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, które będą kierowane np. do organizacji, spełniających kryteria określone w ustawie. Taka norma nie stanowi o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego. Zatem regulacje przedmiotowej uchwały nie są adresowane wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie a do podmiotów zewnętrznych, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa powszechnie obowiązujących. Jest to akt prawa miejscowego, a nie akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowe regulacje uchwały podlegają zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Warunkiem wejścia w życie każdego aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w urzędowym publikatorze.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru dotyczące powszechnie obowiązującego charakteru uchwały w sprawie Programu, znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4215/21, WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 841/21, WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 207/21, z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 271/20, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 78/18, WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20, WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 579/21, z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 609/21, WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 141/23, CBOSA).

Ponadto w przedmiotowym Programie zawarto przepis art. XI ust. 2 załącznika do uchwały (*Komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów*) oraz ust. 6 (*Z tytułu pracy w komisji konkursowej jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia*) jak również ust. 8 (*Komisja konkursowa przedstawia wyniki konkursu Burmistrzowi Miasta Czeladź*). W ocenie organu nadzoru regulacja dotycząca obradowania na posiedzeniach zamkniętych 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 WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14 publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada wykroczyła również poza delegację w art. XI ust. 6 Programu, zgodnie z którym z tytułu pracy w komisji konkursowej jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia. Należy podkreślić, że 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 konkursowej, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. Uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być zatem utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji, czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne. Ponadto zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Przepis ten przemawia za brakiem kompetencji rady gminy do określenia zasad wynagradzania członków komisji, bowiem z jego treści wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swoich przedstawicieli podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega odrębnemu reżimowi prawnemu - w szczególności ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 530). Stosownie do brzmienia art. 7 pkt 3 ww. ustawy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych będzie wykonywał wójt (burmistrz, prezydent miasta). W konsekwencji zatem, wynagrodzenie pracowników samorządowych podlega określönemu reżimowi prawnemu, a w stosunku do pozostałych członków komisji konkursowej brak jest podstaw do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad uczestnictwa w jej pracach (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 118/15, publ. LEX nr 1712528).

Wypada dodać, że wątpliwości organu nadzoru budzi również sformułowanie art. XI ust. 8 załącznika, w którym wskazano, że komisja przedstawia wyniki konkursu Burmistrzowi Miasta Czeladź. Powyższe sformułowanie jest w ocenie organu nadzoru nie do przyjęcia w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, gdyż może wywołać wrażenie, iż to nie organ wykonawczy decyduje o wynikach konkursu a komisja, na którą scedowano kompetencję do rozpatrywania ofert. Tymczasem ustawa w art. 13 ust. 1 jasno wskazuje, że to organ administracji publicznej ogłasza otwarty konkurs ofert, zaś komisję konkursową powołuje jedynie w celu opiniowania złożonych ofert (art. 13 ust. 2a ustawy). Zadaniem komisji jest opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzyganie o wynikach konkursu czy też decydowanie o dalszym udziale w nim poszczególnych ofert. Wyboru oferty dokonuje bowiem wójt gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14 publ. w CBOSA).

Za niezgodne z zakresem przepisu delegacyjnego trzeba uznać również uregulowanie art. VII Programu, w którym Rada Miejska wskazała kwoty finansowe przeznaczone na realizację konkretnych zadań – pogrupowanych w kategorii priorytetowych zadań publicznych. W opinii organu nadzoru, wskazanie konkretnych kwot planowanych - do realizacji konkretnych obszarów zadaniowych, stanowi przekroczenie kompetencji Rady wynikających z treści art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy. Zgodnie z tym przepisem Rada powinna w programie określić wyłącznie wysokość środków planowanych na realizację całego programu, a nie dokonywać ich podziału na poszczególne zadania. Kompetencja w zakresie podziału środków, zaplanowanych w Programie przez Radę, a następnie skonkretyzowanych w uchwale budżetowej, stanowi wyłączną domenę organu wykonawczego gminy. Tym samym należy stwierdzić, że rozdzielenie w programie kwot na zadania programowe nie tylko nie znajduje upoważnienia w przepisie delegacyjnym, ale również wkracza w kompetencje organu wykonawczego. Wysokość środków planowanych na realizację programu powinna zostać

określona wprost w przedmiotowej uchwale, jako jedna kwota – bez rozdzielenia na poszczególne zadania. Wobec czego Rada Miejska w Czeladzi prawidłowo określiła ogólną kwotę środków planowanych na realizację programu w wysokości 729 000,00 zł (w art II ust. 3 załącznika), zaś stanowienie w przedmiocie rozdzielenia tej kwoty na poszczególne obszary zadaniowe pozbawione jest podstawy prawnej.

Wreszcie należy wskazać, że stanowiąc kwestionowaną uchwałę naruszyła zasadę przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP a bezpośrednio z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – zwanym dalej Zasadami. W Dziale II Rozdziale 7 Zasad określone zostały reguły oznaczania przepisów ustawy i ich systematyzacji, a w § 124 zasady oznaczania przepisów aktów wykonawczych:

1. *Podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§).*

2. *Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.*

Reguły te, zgodnie z § 143 Zasad, mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Tymczasem Rada sporządziła uchwałę, a w szczególności załącznik do niej, podzielony na jednostki oznakowane liczbami rzymskimi, z pominięciem reguł legislacyjnych właściwych dla sporządzania projektów aktów prawa miejscowego.

Reasumując, 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 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 Nr LXXV/970/2023 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Miasta Czeladź 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, 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