



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.652.2023

Katowice, dnia 29 czerwca 2023 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LXIV/1328/23 Rady Miasta Katowice z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie zawierania porozumień pomiędzy miastem Katowice a innymi powiatami i gminami, dotyczących pokrycia kosztów zatrudnienia związanego z nauczaniem religii kościołów i związków wyznaniowych, wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie odrębnych ustaw, w całości, jako sprzecznej z art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku 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 25 maja 2023 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LXIV/1328/23 w sprawie zawierania porozumień pomiędzy miastem Katowice a innymi powiatami i gminami, dotyczących pokrycia kosztów zatrudnienia związanego z nauczaniem religii kościołów i związków wyznaniowych, wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie odrębnych ustaw, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 74 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 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 przepisem art. 74 ust. 1 - ust. 3 ustawy:

1. Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.

2. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

3. Stroną porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 10g ust. 4, może być również powiat.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała rady miasta w sprawie przystąpienia miasta do porozumienia winna wyraźnie określać, z którymi podmiotami (gminami, powiatami) porozumienie ma być zawarte oraz jakie zadania publiczne są na mocy tego porozumienia przekazywane lub

przejmowane przez dane miasto. Podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia nie może więc mieć charakteru blankietowego.

Wymaga również wskazania, iż zgodnie z art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 2230):

1. Publiczne przedszkola i szkoły podstawowe organizują naukę religii na życzenie rodziców, publiczne szkoły ponadpodstawowe na życzenie bądź rodziców, bądź samych uczniów; po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie.

2. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w ust. 1.

Z kolei § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. z 2020 r. poz. 983) stanowi, że *Jeżeli w grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnym (pozaprzedszkolnym) punkcie katechetycznym uczestniczą uczniowie szkół (wychowankowie przedszkoli) prowadzonych przez różne organy, organy te ustalają, w drodze porozumienia, zasady prowadzenia grup lub punktów katechetycznych.*

Należy również zasygnalizować, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewypełnienie lub nieprawidłowe wypełnienie przez Radę kompetencji przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Miasta nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji z przepisu art. 74 ust. 1 ustawy. Rada Miasta w § 1 uchwały postanowiła: *Wyrazić zgodę na zawieranie porozumień pomiędzy miastem Katowice a innymi powiatami i gminami, dotyczących pokrycia kosztów zatrudnienia związanego z nauczaniem religii kościołów i związków wyznaniowych, wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie odrębnych ustaw.* Jak już podniesiono wyżej, w ocenie organu nadzoru, uchwała w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia z innymi gminami (powiatami) nie może mieć charakteru blankietowego, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. Z treści uchwały powinno wprost wynikać z którymi gminami i powiatami może zostać zawarte porozumienie przez Miasto Katowice w sprawie pokrycia kosztów zatrudnienia związanego z nauczaniem religii kościołów i związków wyznaniowych, wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie odrębnych ustaw.

Wskazane wyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Gl 661/14 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – *Sąd podziela pogląd organu nadzoru, że wyrażenie zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego nie może przybierać formy blankietowej. (...) wyrażenie przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego, o jakim mowa w art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na skutek którego dochodzi do przeniesienia kompetencji administracyjnych musi dotyczyć konkretnego projektowanego porozumienia o zarysowanych już prawach i obowiązkach stron, a nie przyszłego, bliżej nieokreślonego, które miałyby być zawarte z dotychczas nie ustalonym partnerem – drugą gminą. Zgoda powinna wyrażać wolę realizacji porozumienia, a nie być w istocie zaproszeniem do*

rozmów o przyszłym porozumieniu, czy, jak stwierdziła skarżąca w skardze umocowaniem dla Prezydenta Miasta do prowadzenia rozmów o porozumieniu. Prawdłowo zatem organ nadzoru odwołał się do zasad praworządności i legalności wynikających z art. 7 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 74 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXIV/1328/23 Rady Miasta Katowice z dnia 25 maja 2023 r. *w sprawie zawierania porozumień pomiędzy miastem Katowice a innymi powiatami i gminami, dotyczących pokrycia kosztów zatrudnienia związanego z nauczaniem religii kościołów i związków wyznaniowych, wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, oraz kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie odrębnych ustaw*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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-Lakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor
Wydziału Nadzoru Prawnego