



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 9 stycznia 2025 r.

Poz. 150

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 76/2024 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr IX/59/2024 Rady Miejskiej w Górznie z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta i Gminy Górzno z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025”.

Uzasadnienie

Uchwałą nr IX/59/2024 Rada Miejska w Górznie przyjęła w formie załącznika „Program Współpracy Miasta i Gminy Górzno 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 2025 rok”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 27 listopada 2024 r. Zawiadomieniem z 11 grudnia 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi w piśmie z dnia 16 grudnia 2024 r. Gmina wyjaśniła, że uchwała nie narusza przepisów prawa, w tym stanowi akt prawa miejscowego, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą”: „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.”. Natomiast w art. 5a ust. 4 ustawy określono katalog zagadnień, które w szczególności powinny zostać uregulowane w Programie:

- 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) informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Na podstawie zakresu spraw jaki rada gminy ma uchwalić, w orzecznictwie w spójny sposób wyjaśniono specyfikę tego rodzaju uchwały: „uchwalany corocznie przez radę program jest aktem o charakterze planistycznym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania dla organu wykonawczego. Na jego podstawie organ wykonawczy prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyniąc to we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Analizowana kompetencja w samej literalnej treści ma pozornie charakter blankietowy – „program współpracy”. „Zauważyć jednak trzeba, że ramy takiego programu współpracy określa ściśle u.d.p.p.w. Ustawa ta w sposób enumeratywny wymienia elementy programu współpracy, które muszą być zawarte w uchwale regulującej tą kwestię. Dopuszcza przy tym możliwość rozszerzenia katalogu form współpracy, poprzez użycie zwrotu egzemplifikacyjnego: "w szczególności", nie przewidując przy tym możliwości tworzenia otwartego katalogu form współpracy przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Program stanowi bowiem plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.” (wyrok NSA z dnia 13 lipca 2023 r. sygn. III OSK 1795/22)

Wobec tego program określa dla wójta ramy współdziałania gminy z organizacjami. Natomiast do wójta należy realizacja kompetencji - poszczególnych czynności - form bezpośredniej współpracy gminy i organizacji, które są uregulowane w przepisach ustawy, w tym np. ustalanie wiążących strony warunków realizacji świadczeń (art. 11, art. 13, art. 15 i 16 ustawy).

Wobec powyższego, rada gminy musi przestrzegać rozdziału i zakresu kompetencji wójta - organu wykonawczego w obszarze zadań gminy ustalonych w tej ustawie oraz w przepisach szczególnych.

Należy podkreślić, że „współpraca” w rozumieniu analizowanej kompetencji nie polega na władczym kształtowaniu obowiązków organizacji pozarządowych i innych podmiotów.

Zdaniem organu nadzoru część wymaganych ustawą regulacji zawartych w załączniku do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa.

Przepis § 11 załącznika do uchwały nie określa „sposobu oceny realizacji programu” czego wymaga art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. Zapis § 11 ust. 1-3 wskazuje tylko na potrzebę monitorowania realizacji programu oraz możliwości składania wniosków i skarg. Z realizacji programu sporządzone będzie sprawozdanie, z którym zapozna się Rada Miejska.

Wobec braku sprecyzowania zawartości i metodyki konstruowania sprawozdania należy stwierdzić, że samo „sprawozdanie” nie jest miernikiem pozwalającym na ocenę efektywności programu. „Rada Miejska, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 5a ust. 4 pkt 9 u.d.p.p.w., powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ocena realizacji programu ma być dokonywana. W treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu (por. wyrok WSA we Wrocławiu dnia 4 września 2014 r., sygn. III SA/Wr 391/14, LEX nr 15110709). Natomiast wykonanie i przedłożenie sprawozdania jest czynnością techniczną, uregulowaną przez ustawodawcę, nie można zatem uznać, iż stanowi formalny warunek sposobu oceny realizacji programu. Ponadto uchwała Rady Miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna.” „Sprawozdanie powinno zawierać wierną relację z zaistniałych wydarzeń. Ma ono charakter informacyjny i z samej swej natury nie zawiera oceny przedstawianych zdarzeń czy faktów. Należy również zwrócić uwagę na treść przepisu art. 18 ust. 4 u.d.p.p.w. wskazującego, jakie elementy powinno zawierać sprawozdanie. Żaden z podpunktów nie odnosi się do dokonania oceny realizacji programu. Dlatego też samego sprawozdania nie można uznać za sposób dokonania oceny realizacji programu. Ponadto skoro sam ustawodawca

dokonał przedmiotowej regulacji w tym zakresie to należy uznać, że Rada nie ma w tym przedmiocie kompetencji.” (wyrok NSA z dnia 13 lipca 2023 r. sygn. III OSK 1795/22)

Podobnie, zapisy § 11 ust. 4 i 5 załącznika wykraczają poza zakres kompetencji rady gminy (w treści Gmina zastrzega prawo do przeprowadzenia kontroli na każdym etapie realizacji dofinansowanego zadania oraz oznacza zakres kontroli, a także ustala organizacyjne postanowienie dotyczące osób upoważnionych do przeprowadzania kontroli). Regulacja ta stanowi modyfikację art. 17 ustawy, a tym samym przekroczenie delegacji ustawowej. „Rada Gminy nie posiada upoważnienia do określenia w treści Programu zasad kontroli i oceny realizacji zadań powierzonych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 6 grudnia 2024 r. NPII.4131.1.907.2024)

Dalej należy wskazać, że § 12 załącznika do uchwały również nie wypełnia prawidłowo kompetencji ustawowej w zakresie opisanego przebiegu konsultacji, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 10 ustawy. Rada w omawianej regulacji załącznika do uchwały wskazała tylko podstawy prawne procesu konsultacji.

W ocenie organu nadzoru, w powołanych regulacjach Programu brak jest informacji o faktycznym przebiegu konsultacji. „Jednakże przepis art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy wyraźnie nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały. Jak już wyżej podniesiono, z ww. regulacji załącznika do uchwały, w żaden sposób nie można ustalić przebiegu konsultacji, tj. czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 6 grudnia 2024 r. NPII.4131.1.907.2024)

Podsumowując podkreślam, że niewypełnienie delegacji ustawowej art. 5a ust. 4 pkt 9 i 10 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Poza tym należy zakwestionować zapisy § 9 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 załącznika, w których określono podmioty uczestniczące w realizacji programu. W tym zakresie poza wójtem wyszczególniono stanowisko pracownika do spraw współpracy z organizacjami, przyporządkowując mu określony katalog zadań.

„Należy wskazać, że materia ta - zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza), który określa m.in. organizację urzędu gminy w drodze zarządzenia. Ponadto art. 33 ust. 3 tejże ustawy określa, że wójt jest kierownikiem urzędu gminy, a ust. 5 tego przepisu, że jest on zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu, a tym samym to w jego kompetencji leży zlecenie poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu określonych zadań. Organ nadzoru zwraca również uwagę na treść art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym to do kompetencji wójta należy szczegółowe określenie sposobu wykonania uchwały rady gminy. Tym samym należy uznać, że Rada, przyjmując kwestionowany przepis bez podstawy prawnej, wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza Gminy.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 12 stycznia 2024 r., P.II.4131.2.7.2024, Legalis)

Natomiast § 9 ust. 2 załącznika zawęża krąg podmiotów, które mogą być zainteresowane współpracą z gminą do „organizacji” - co w literalnym brzmieniu wyklucza inną ustawową grupę „podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3” ustawy (art. 5a ust. 1 ustawy).

Należy również zakwestionować zapis § 13 ust. 12 Programu, w którym w rozdziale regulującym tryb i zasady działania komisji konkursowej, ustalono obowiązek wniesienia wkładu własnego jako warunek otrzymania dotacji.

Podobnie w § 15 załącznika do uchwały ustalono zobowiązanie organizacji pozarządowych do zamieszczania informacji o dofinansowaniu przez Gminę zleconych zadań.

W ocenie organu nadzoru, zarówno z przepisu stanowiącego podstawę do opisanego tytułowego zagadnienia - art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy jak i z pozostałych przepisów ustawy nie można wywieść upoważnienia do określania warunków udzielania dotacji, w tym wkładu własnego oraz obowiązków informacyjnych. Przeciwnie, wszelkie obowiązki określa się w procedurze konkursowej i umowie. Należy zauważyć, że w myśl art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert są ustalane w ogłoszeniu o konkursie ofert, a podstawowe kryteria, jakie winien uwzględnić organ przy rozpatrywaniu ofert określa art. 15 ust. 1 ustawy. Wobec tego o tym, jakie kryteria zostaną zastosowane przy wyborze ofert oraz w jakim terminie nastąpi wybór oferty decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert.

Również w orzecznictwie stwierdzono: „Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 i ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.) kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje upoważnienia do zamieszczania w uchwale programowej przesłanek czy kryteriów, w oparciu o które komisja konkursowa będzie dokonywać oceny albo wyboru złożonych ofert.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 grudnia 2015 r. PN-II.4131.570.2015) Ostatecznie, warunki wsparcia lub powierzenia zadań są przedmiotem regulacji umowy – art. 16 ust. 1 i art. 19a ust. 8 ustawy, w tym: „Organizacje pozarządowe ... zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania”.

Jak już podkreślano, współpraca w rozumieniu analizowanej kompetencji rady gminy nie polega na władczym kształtowaniu obowiązków organizacji pozarządowych i innych podmiotów.

Natomiast dłuższego uzasadnienia wymaga zarzut błędnej kwalifikacji kwestionowanej uchwały jako aktu prawa miejscowego (a.p.m.) - to jest przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy.

W § 3 analizowanej uchwały Rada Miejska w Górninie postanowiła, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”. Natomiast w § 4 uchwały wskazała, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Postanowienie o opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz warunkowanie wejścia w życie uchwały od takiej okoliczności oznacza, że rada zakwalifikowała tę uchwałę do aktów prawa miejscowego.

W związku z powyższym należy wskazać, że przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W punktach 2 i 10 powołanego przepisu wskazano: "2) akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy" oraz "10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że ogłoszeniu w dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego („akty normatywne”) lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

W zakresie definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18, zgodnie z którym „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia.

Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy.

Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)⁷.

W rzetelnej analizie należy mieć na uwadze, że ogólne cechy aktów normatywnych są również charakterystyczne dla aktów prawa wewnętrznego. „W odniesieniu do kompetencji prawodawczych system źródeł prawa krajowego został w Konstytucji RP podzielony w sposób dychotomiczny - na źródła powszechnie i wewnątrznie obowiązujące.”

Akty prawa wewnętrznego również mogą mieć charakter normatywny: „Akty prawa wewnętrznego mają charakter normatywny, a więc powinny zawierać normy generalne i abstrakcyjne. Jest to o tyle istotne, że akty prawa wewnętrznego można pomylić z licznymi funkcjonującymi w obrocie zarządzeniami i uchwałami, które są aktami stosowania prawa. Aby ustalić charakter danego aktu, należy zbadać jego treść (zob. TK – U 8/98).” (P. Radziejewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 93; LEX)

„W efekcie konstytucyjny model aktów wewnątrznie obowiązujących wyznaczają przede wszystkim art. 87 oraz 7 Konstytucji RP. Jest to wystarczające, gdyż - w przeciwieństwie do aktów powszechnie obowiązujących - akty wewnątrznie obowiązujące są wydawane w relacji między podmiotami, pomiędzy którymi istnieje określona podległość, i to ona legitymizuje, a jednocześnie określa granice dla danej regulacji.” (G. Wierczyński [w:] Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, Załącznik § 133, LEX)

Wobec powyższego, „Należy rozróżnić akt normatywny stanowiący przepisy gminne od aktu normatywnego kierownictwa wewnętrznego. Pierwszy z nich rozstrzyga w bezwzględny sposób o prawach i obowiązkach podmiotów wchodzących w skład wspólnoty samorządowej, natomiast drugi określa jedynie zadania i obowiązki osób oraz jednostek organizacyjnych gminy. Akty normatywne kierownictwa wewnętrznego mają moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.” (wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2000 r., I SA 721/00).

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała w zakresie, w którym realizuje kompetencję rady gminy nie zawiera cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem: „uchwalany corocznie przez radę program jest aktem o charakterze planistycznym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania dla organu wykonawczego. Na jego podstawie organ wykonawczy prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyniąc to we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16). Jest to dokument zawierający pewną strategię i zarys zamierzeń organu administracji publicznej we wskazanym zakresie, który nie reguluje praw i obowiązków w sposób powszechny. W rzeczywistości jest to plan działania wiążący jedynie organy gminy i jednostki im podległe.”

Dlatego konsekwentnie, pogląd aprobujący zasadniczą kwalifikację programu jako aktu wewnętrznego ujęto w kolejnym orzeczeniu NSA z 20 października 2021 r. sygn. III OSK 4215/21: „In principium podzielić należy pogląd wyrażony w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, iż uchwała zawierająca program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o wolontariacie jest aktem o charakterze planistycznym, programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania.”

„Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o wolontariacie konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Co do zasady wspomniany program zawiera normy indywidualno-konkretne skierowane do organu wykonawczego gminy, który ów program będzie wykonywać.”,

W wyroku tym Sąd wskazując uniwersalne zastrzeżenie, złagodził nieco stanowisko dopuszczając teoretyczną możliwość ujęcia w programie norm kształtujących sytuację prawną organizacji: „Mogą jednak zostać zamieszczone w takim programie także normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, które będą kierowane np. do organizacji, spełniających kryteria określone w ustawie o wolontariacie. Wówczas taka norma nie będzie stanowić 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. Dlatego też każdy taki akt, niezależnie od tego, że w nazwie ma słowo "program" sugerujące jego planistyczny charakter, podlega indywidualnej analizie i kontroli organów nadzoru i sądu administracyjnego, czy nie zawiera on norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym kreujących prawa lub obowiązki po stronie podmiotów spoza administracji publicznej.”

Sąd zauważył, że ustalenie stanu faktycznego przez WSA w tym elemencie nie było kwestionowane odpowiednim zarzutem kasacyjnym. Powołując wyroki NSA należy mieć na uwadze zasadę, że: „Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelnny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez stronę skarżącą kasacyjnie zarzuty naruszenia prawa.” (por. uchwała pełnego składu sędziów NSA z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Również w powołanym przez Gminę innym wyroku, NSA potwierdził, że „Program stanowi bowiem plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.” (wyrok NSA z dnia 13 lipca 2023 r. sygn. III OSK 1795/22) Jednakże z uwagi na to, że przywołana argumentacja Sądu uwypukla cechy przeciwne ustrojowej specyfice aktów normatywnych zewnętrznych w rozumieniu konstytucyjnych źródeł prawa, to brakuje w tym orzeczeniu wyjaśnienia do zacytowanego przez Gminę stwierdzenia: „W istocie jest ona aktem prawa miejscowego o charakterze programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania.” Teza ta nie wymagałaby uzasadnienia gdyby ustawodawca literalnie przesądził o takiej kwalifikacji programu.

Natomiast doktryna w jasny sposób przedstawia i porządkuje analizowane zagadnienie: „Program współpracy – podobnie jak wszystkie dokumenty o charakterze planistycznym (z wyłączeniem odrębnie wskazanych) – nie jest aktem prawa miejscowego. Do uznania określonego aktu prawnego za akt prawa miejscowego niezbędne jest to, by zawierał on normy prawne skierowane do podmiotów położonych poza strukturą administracji. Tymczasem – jak zostało to wyżej wskazane – całość treści programu współpracy zawiera wyłącznie wskazania dla organu wykonawczego (oraz komisji konkursowych) odnośnie do sposobu organizowania i prowadzenia współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jest to res interna administracji, a zatem program współpracy jest aktem wewnętrznym.” „Jednocześnie jednak w orzecznictwie oraz w literaturze wskazuje się, że jeżeli w takim akcie normatywnym o charakterze planistycznym zawarta zostanie chociażby jedna norma o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to determinuje ona zakwalifikowanie takie aktu jako powszechnie obowiązującego aktu prawa miejscowego. Organ uchwalający program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o wolontariacie powinien zatem unikać zamieszczania w nim norm generalnych i abstrakcyjnych, na mocy których przyznawane są uprawnienia lub nakładane obowiązki na podmioty spoza administracji publicznej. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia.”

Za błędną należy zatem uznać linię orzeczniczą reprezentowaną np. przez poniższy wyrok - WSA w Olsztynie z 30.6.2020 r., II SA/OI 271/20, Legalis”. (G. P. Kubalski, B. Skóbel, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2020)

Do uwypuklonych zastrzeżeń nawiązuje orzecznictwo: „Dokonując wykładni powołanego przepisu należy zauważyć, że w myśl art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert są ustalane w ogłoszeniu o konkursie ofert, a podstawowe kryteria, jakie winien uwzględnić organ przy rozpatrywaniu ofert określa art. 15 ust. 1 ustawy. Wobec tego o tym, jakie kryteria zostaną zastosowane przy wyborze ofert oraz w jakim terminie nastąpi wybór oferty decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert. Również w orzecznictwie stwierdzono: „Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 i ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.) kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych

do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje upoważnienia do zamieszczania w uchwale programowej przesłanek czy kryteriów, w oparciu o które komisja konkursowa będzie dokonywać oceny albo wyboru złożonych ofert.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 grudnia 2015 r. PN-II.4131.570.2015)

W związku z powyższym, oparta na literalnej wykładni analiza przepisu kompetencyjnego wskazująca na przedmiot regulacji i jej adresata dowodzi, że przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, a jej wejście w życie nie powinno być warunkowane taką okolicznością.

Bardzo istotne są również inne argumenty wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisów ustawy i Konstytucji RP.

Uchwała jest programem - aktem planowania wykonania zadań przez gminę w zakresie dopuszczonych przez ustawodawcę form i procedur współpracy z organizacjami. Cel podjęcia programu wynika z ustalonych w art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy formy współpracy, w tym „obowiązek wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności” oraz zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych.

Dlatego uchwała realizuje również cel informacyjny o zamierzonym, możliwym zakresie współdziałania dla zainteresowanych podmiotów w kolejnym roku.

Wobec tego można stwierdzić, że uchwała tylko dotyczy – „interesuje” organizacje. Jednakże uchwała nie kształtuje praw lub obowiązków organizacji w postaci przepisów prawa materialnego lub wymogów procesowych, np. warunków uzyskania finansowania. W tym zakresie to ustawa wyznacza przesłanki podmiotowe, przedmiotowe oraz procesowe dedykowane formom współpracy z gminą o charakterze wzajemnie zobowiązującym art. 11 -19h ustawy.

Program to wewnętrzny plan realizacji zadań przez gminę i pełni funkcję informującą o zamierzeniach gminy. Natomiast organizacje nie są adresatami norm w rozumieniu specyfiki aktów powszechnie obowiązujących. Wobec tego program nie określa norm postępowania organizacji – bezpośrednich dyspozycji zachowania. „Współpraca” w rozumieniu analizowanej kompetencji nie polega na władczym kształtowaniu obowiązków organizacji pozarządowych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na zasady prawidłowej legislacji, które dostarczają kolejnych argumentów w obronie poglądu o wewnętrznej naturze kwestionowanej uchwały.

Konstrukcja kompetencji z art. 5a ust. 1 ustawy nie spełnia wymogów właściwych dla przepisów upoważniających do wydania aktów prawa miejscowego. Wyrażona w treści „Zasad techniki prawodawczej” – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zasada § 63 stanowi: „W przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia lub aktów prawa miejscowego wskazuje się: ... 2) rodzaj aktu”. W treści art. 5a ust. 1 ustawy ustawodawca wskazała tylko na uchwalenie „programu”. Natomiast w myśl art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.”.

W tym zakresie istotnym argumentem systemowym jest merytoryczna zbieżność takiej samej kompetencji dla ministrów i wojewodów ustalonej w art. 5b ustawy, w którym ustawodawca wprost określił formę działania w tej sprawie właściwą dla aktów wewnętrznie obowiązujących - czyli „zarządzeń”.

Wobec tego ustawodawca sprecyzował w ustawie charakter tej samej kompetencji, która nie uprawnia do tworzenia aktów wykonawczych - powszechnie obowiązujących. Ustawodawca nie nakazał również aby z powodu materii programu podnieść jego rangę do formy a.p.m. lub rozporządzenia, a także nie nakazał w sposób szczególny publikowania programu w dzienniku urzędowym.

Te dwa omówione łącznie spostrzeżenia dowodzą konsekwencji racjonalnego ustawodawcy.

Ponadto treść analizowanej kompetencji rady gminy określono w sposób ogólny - blankietowy, nie oznaczając w sposób ścisły granic dla ewentualnego kształtowania praw i obowiązków mieszkańców lub organizacji pozarządowych. Zakres spraw przekazywanych do uregulowania w aktach prawa miejscowego określa się w sposób precyzyjny tak aby odpowiadał standardowi konstytucyjnemu: „w granicach upoważnienia” – art. 94 Konstytucji RP oraz warunkom określoności przepisów prawa, wywodzonym z zasad prawidłowej legislacji z art. 2 Konstytucji RP.

„[A]kty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z tymi uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r. sygn. P 10/02)

W analizowanym przypadku, granic kompetencji rady gminy należy poszukiwać również w innych przepisach ustawy, w tym wyznaczających kompetencje wójta – organu wykonawczego.

Dlatego analizowana kompetencja nie odpowiada modelowi konstytucyjnemu, w tym legislacyjnemu, właściwemu dla konstruowania przepisów upoważniających do wydania aktów prawa miejscowego.

Wobec powyższego, również argumenty wykładni funkcjonalnej, systemowej, a także zasad prawidłowej legislacji dowodzą tezy, że analizowana uchwała nie należy do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego - aktów prawa miejscowego, to jest aktów wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. (por. wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2657/17, LEX nr 2744857; M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, "Samorząd Terytorialny" 2001/1-2/ s. 101-102). Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Wobec tego Rada Miejska w Górninie podejmując uchwałę nr IX/59/2024 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustaw oraz Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Michał Szybel