



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 12 listopada 2024 r.

Poz. 5053

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.203.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 12 listopada 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 V/30/2024 Rady Gminy Rutka-Tartak z dnia 18 października 2024 r. w sprawie uchwalenia Rocznego programu współpracy Gminy Rutka-Tartak z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok.

UZASADNIENIE

W dniu 18 października 2024 r. Rada Gminy Rutka-Tartak podjęła uchwałę Nr V/30/2024 w sprawie uchwalenia Rocznego programu współpracy Gminy Rutka-Tartak z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok. Program współpracy, zwany w dalszej części „Programem”, stanowi załącznik do cyt. wyżej uchwały Nr V/30/2024.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 października 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 2, 7 i 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r., poz. 1491), dalej jako „ustawa”, poprzez brak pełnej realizacji lub przekroczenie delegacji wynikającej z treści cyt. wyżej przepisów. W związku z powyższym, organ nadzoru w dniu 6 listopada 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania przedmiotowej uchwały z porządku prawnego.

Analizowana uchwała podjęta została na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ustawy. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, 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.

W myśl art. 5a ust. 4 ww. 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.

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Pominięcie przez Radę Gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 5a ust. 4 ustawy zauważyć przy tym trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść Programu.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że Rada dokonała powtórzenia przepisu art. 5 ust. 3 ustawy, stanowiąc w § 3 Programu, iż: współpraca Gminy Rutka-Tartak z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego odbywać się będzie na zasadach:

- 1) zasada pomocniczości;
- 2) zasada niezależności;
- 3) zasada partnerstwa;
- 4) zasada efektywności;
- 5) zasada uczciwej konkurencji i jawności.

Tymczasem katalog tych zasad organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości w tym zakresie. Przykładowo zasada jawności wymaga ustalenia w programie konkretnych rozwiązań, dotyczących polityki informacyjnej i zapewnienia społecznej kontroli nad procesem podejmowania decyzji dotyczących współpracy z organizacjami. Takiego rozwinięcia przedmiotowych zasad brak w treści Programu. Nieskonkretyzowanie ww. zasad i powielenie w tym zakresie przepisów ustawy przesądza o braku wyczerpania delegacji ustawowej, w zakresie art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

W dalszej kolejności należy wskazać, że Rada Gminy Rutka-Tartak nie wypełniła delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, dotyczącej sposobu realizacji Programu. W § 8 ust. 1 Programu przyjęto, że podmiotami uczestniczącymi w realizacji Programu są:

- 1) Rada Gminy Rutka-Tartak – w zakresie wytyczania polityki społecznej i finansowej;
- 2) Wójt Gminy Rutka-Tartak – w zakresie realizacji założeń powyższej polityki, przyznawania dotacji celowych i innych form pomocy;
- 3) Samodzielne stanowiska pracy wyznaczone przez Wójta oraz jednostki organizacyjne gminy w zakresie bieżącej współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Jednocześnie w ust. 2 tegoż paragrafu Rada wskazała, iż podmiotami programu współpracy ze strony organizacji są organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego z terenu gminy lub których terenem działania jest gmina.

W ocenie organu nadzoru ww. zapis nie realizuje delegacji ustawowej. Należy zauważyć, że punkt ten, jest silnie powiązany z formami współpracy, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy. W przywołanym § 8 uchwały wskazano jedynie, kto uczestniczy w Programie i w jakim zakresie, jednak odnośnie organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego nawet tej kwestii zabrakło.

W opinii organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien uregulować tę materię kompleksowo i precyzyjnie. Sposób realizacji Programu powinien być sformułowany tak, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętego sposobu realizacji. Zatem konieczne jest, aby materia ujęta w Programie zawierała precyzyjne wytyczne.

Stosownie do treści art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy Rada Gminy zobowiązana jest do określenia w Programie współpracy z organizacjami pozarządowymi informacji o okolicznościach dotyczących sposobu tworzenia programu i przebiegu konsultacji, jakie przeprowadzono w odniesieniu do projektu uchwały w sprawie programu. Cytowany wyżej przepis ustawy wyraźnie nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji. Tym wymogom uchwała Rady Gminy Rutka Tartak nie odpowiada. 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 505/21).

Odnosząc powyższe do treści § 11 Programu, wskazać należy, że Rada ograniczyła się jedynie do wskazania etapów prac nad przedmiotowym Programem, sygnalizując jedynie, iż jego projekt został skierowany do przeprowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego z terenu gminy lub których terenem działania jest gmina.

Powyższe nie pozwala jednak ustalić przebiegu konsultacji, ich wyników, czy też uwag wniesionych w ich trakcie.

Należy wskazać, że treść ustępu 2 rozdziału „XII Postanowienia końcowe” nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2012, sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Nie ulega wątpliwości, że przepisy ustawowe mają zastosowanie bez względu na regulacje zawarte w uchwale. Tym samym wskazana wyżej jednostka redakcyjna została podjęta bez podstawy prawnej bowiem organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do wskazywania, że obowiązujące przepisy prawa będą mieć zastosowanie dopiero w sytuacjach nieuregulowanych w programie.

Końcowo trzeba zwrócić uwagę, że w załączniku do uchwały Rada Gminy zastosowała nieznany zasadom techniki prawodawczej sposób podziału jednostki systematycznej na jednostki redakcyjne. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do zachowania zasad prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zasady techniki prawodawczej unormowane w ww. rozporządzeniu określają sposób w jaki należy redagować akty normatywne, by ich stosowanie zapewniło spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych.

Należy zauważyć, że treść Programu została podzielona na jednostki systematyzacyjne, tj. XII rozdziałów. W rozdziale XII brakuje jednak paragrafów, co powoduje, że uchwała narusza w tym zakresie § 124 i § 124a ww. rozporządzenia. Przepisy te na podstawie § 143 rozporządzenia stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 124 ust. 1 podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2).

Należy podkreślić, że organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń