



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 marca 2025 r.

Poz. 1375

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.79.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 marca 2025 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024r. poz.1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XIII/88/2025 Rady Gminy Cisna z dnia 25 lutego 2025r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Cisna z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025r.

Uzasadnienie

Rada Gminy Cisna, działając na podstawie art. 5a ust.1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024r. poz. 1491) i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w dniu 25 lutego 2025r. podjęła uchwałę Nr XIII/88/2025 w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Cisna z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025r. W § 1 tego aktu Rada przyjęła program współpracy Gminy Cisna z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025r., określony w załączniku nr 1 do uchwały, zwanym dalej „Programem”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie w dniu 4 marca 2025r. Zdaniem organu nadzoru niektóre regulacje załącznika do uchwały naruszają w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 12 marca 2025r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024r. poz. 1491) 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 i w myśl ust. 4 art. 5a 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.

Ustawodawca w przytoczonym przepisie zawarł katalog obligatoryjnych zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w programie współpracy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując ustawowy obowiązek opracowania programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu, dostosowując go do uwarunkowań lokalnych i nie może pominąć żadnych kwestii, które - z punktu widzenia ustawodawcy - są istotne dla stworzenia odpowiednich warunków prawidłowej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w procesie realizacji zadań publicznych. Jednocześnie z uwagi na użyty w art. 5a ust. 4 ustawy zwrot „w szczególności”, jest to wyliczenie otwarte zezwalające na przyjmowanie przez radę gminy także innych, niewymienionych w tym przepisie spraw.

Należy jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej na to przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Dokonując oceny załącznika do przedmiotowej uchwały, organ nadzoru zauważa, że niektóre jego zapisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisu art. 5a ust. 4 ustawy, gdyż wykraczają poza delegację ustawową, stanowią powtórzenie regulacji ustawowych czy też ich modyfikację.

W § 1 ust.1 pkt 5 Programu Rada ustaliła definicję pojęcia „dotacji”, odsyłając w tym zakresie do art. 221 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Tymczasem definicja ta została sformułowana w art. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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 z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (...). Tym samym, Rada w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji definicji zawartej w ustawie, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 8 Rada Gminy określiła, że wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu określa uchwała budżetowa Gminy Cisna na 2025 rok.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący gminy jest obowiązany do zawarcia w uchwalonym programie postanowień odnoszących się do wszystkich kwestii wymienionych w art. 5a ust. 4 ustawy. W analizowanej sprawie uchwała Rady Gminy Cisna nie zawiera określonych w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy wszystkich elementów obligatoryjnych programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, na tle stosowania art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy jednolicie przyjmuje się, że program powinien wskazywać konkretną planowaną kwotę środków, jaką gmina zamierza przeznaczyć na realizację programu.

Zapis zawarty w § 8 Programu z odwołaniem się jedynie do uchwały budżetowej Rady Gminy Cisna na 2025r. odnośnie środków na realizację Programu, nie spełnia wymogu z art. 5a ust.4 pkt 8 co do konieczności określenia w uchwale planowanych środków na realizację programu. W wyroku z 6 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 208/14 Sąd wskazał, że należy zwrócić uwagę na znaczenie jakie ma wskazywanie planowanych środków dla podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, które powinny wiedzieć w jakich granicach finansowych współpraca w ramach programu będzie się odbywać i czy warto o te środki występować w konkursie ofert. Natomiast z uchwały budżetowej taka kwota w sposób jasny i czytelny nie wynika.

Odnosząc się do § 9 ust.9 Programu, w treści którego uregulowano tryb tzw. małych zleceń z pominięciem procedury konkursu i sformułowano warunki dla tego trybu należy stwierdzić, że wymogi przedmiotowej procedury w sposób wyczerpujący zostały unormowane przez ustawodawcę w art. 19a ustawy. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący nie został upoważniony do wprowadzania w uchwale będącej aktem prawa miejscowego kwestii już unormowanych w ustawie. W orzecznictwie sądowym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy 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. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki: NSA z dnia 1 października 2008r., II OSK 955/08; z dnia 30 września 2009r., II OSK 1077/09; z dnia 10 listopada 2009r., II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010r., II OSK 170/10).

W § 11 Programu określono, że projekt Programu, celem uzyskania ewentualnych uwag i propozycji, został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy oraz na stronie internetowej gminy www.gminacisna.pl od 03.02.2025r. do 24.02.2025r. Jednakże zdaniem organu nadzoru Program nie zawiera wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji z uwzględnieniem wymogów z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Program powinien bowiem odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, a więc informować o sposobie jego tworzenia i o dokładnym przebiegu jego konsultacji. Informacja o przebiegu konsultacji powinna zaś opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do czasu przeprowadzenia konsultacji i podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłaszania sugestii, opinii czy uwag do projektu Programu, a także informacji, czy zostały one uwzględnione i czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie Programu itp. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021r. sygn. III SA/Gl 505/21, CBOSA cyt.: „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 w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały.”

Odnosząc się do § 12 ust. 2 i 3 Programu, zgodnie z którym cyt.: „W skład komisji wchodzi przedstawiciele Wójta Gminy Cisna, reprezentant organizacji pozarządowych wyznaczony przez organizację, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust.3, biorące udział w konkursie. Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art.3 ust.3, w przypadkach określonych w ustawie. W składzie komisji mogą również zasiadać z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy” należy zauważyć, że Rada w ramach upoważnienia z art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy nie jest uprawniona do regulowania w uchwale składu komisji. Kwestie składu komisji konkursowej ustawodawca unormował wyczerpująco w art. 15 ust. 2b i następnych. W myśl art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast stosownie do art. 15 ust. 2d ustawodawca wskazał, że w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie. W dalszej kolejności art. 15 ust. 2e ustawy przewiduje, iż komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Z kolei art. 15 ust. 2ea stanowi, że osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie.

W ocenie organu nadzoru przywołane wyżej zapisy § 12 ust. 2 i 3 Programu stanowią modyfikację ustawy i pozostają w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, albowiem nie przyznaje ona radzie gminy upoważnienia do określenia, jaki jest skład komisji. Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia "trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert" nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych oraz osób, które mogą uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym. Zauważa się, iż zagadnienia te zostały unormowane w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy. Powyższe regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 124/13).

Następnie ustalono zadania komisji konkursowej w zakresie rozpatrywania ofert, które pokrywają się z zadaniami organu administracji publicznej wskazanymi w art. 15 ust. 1 pkt 1 - pkt 6 ustawy dotyczącymi rozpatrywania ofert. Komisji konkursowej nadano uprawnienia do rozpatrywania ofert w zakresie, które zgodnie z ustawą należą do obowiązków organu gminy. Tymczasem komisja konkursowa jest powoływana w celu jedynie opiniowania ofert, zgodnie z regulacją art. 15 ust. 2a ustawy.

Wskazane zapisy naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2a ustawy i jednocześnie wykraczają poza delegację z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Należy podkreślić, że Rada określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice.

W §13 ust.1 określono, że w zakresie nieuregulowanym niniejszym Programem, do współpracy gminy z podmiotami programu stosuje się odpowiednie przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Takie uregulowanie oznacza, że w pierwszej kolejności miałyby mieć zastosowanie uchwała, która jest aktem prawnym niższego rzędu, a dopiero w dalszej kolejności ustawy, będące aktami prawnymi umiejscowionymi wyżej w hierarchii źródeł prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25.06.2008r. sygn. akt IV SA/Wr 176/07 stwierdził, że zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że „w *sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące*” jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Niezgodny z prawem jest również zapis § 13 ust.2 określający, że zmiany niniejszego programu wymagają formy przyjętej dla jego uchwalenia, bowiem zasady zmian aktów normatywnych regulują przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016r. poz.283).

Ponadto organ nadzoru dostrzegł też w Programie wady o charakterze techniczno-legislacyjnym. Przyjęty w załączniku nr 1 do uchwały Program powinien odpowiadać wymogom określonym w dziale I rozdziale 7, w związku z § 143, załącznika do rozporządzenia Rady Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016r. poz.283). W szczególności, stosownie do § 56 Rozporządzenia w obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Po części wspólnej nie dodaje się kolejnej samodzielnej myśli; w razie potrzeby formułuje się ją w kolejnym ustępie (ust.1). W obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia, wprowadzając litery (ust. 2). W obrębie liter można dokonać kolejnego wyliczenia, wprowadzając tiret (ust. 3). W obrębie tiret można dokonać kolejnego wyliczenia, wprowadzając podwójne tiret (ust. 4). W Programie znalazły się także nieznanne z perspektywy Rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" jednostki redakcyjne tekstu jakim są "kropki" i cyfry rzymskie. Powyższe świadczy o naruszeniu ww. zasad. Ww. uchybienia nie stanowią samodzielnej podstawy do stwierdzenia nieważności, świadczą jednak o wadliwości zaskarżonego aktu na płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej. Ponadto tego rodzaju wady mogą powodować trudności bądź wątpliwości interpretacyjne.

Przedmiotowa uchwała została podjęta przez Radę Gminy Cisna w dniu 25 lutego 2025r., a więc z naruszeniem art. 5a. ust. 1 ustawy, który stanowi, iż roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Jednakże zgodnie z przeważającą linią orzecniczą termin, o którym mowa w art. 5a i 5b u.d.p.p. jest terminem instrukcyjnym. Za takim poglądem opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny: „Niedochowanie terminu określonego w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.), mimo że stanowi naruszenie prawa, samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i nie uzasadnia stwierdzenia nieważności takiej uchwały” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2011 r., II OSK 1824/11, LEX nr 1103446), czy też w innym orzeczeniu: „Termin, o którym mowa w przepisie art. 5a ust. 1 ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie jest terminem zawitym. Uznanie terminu „do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu” za termin instrukcyjny, wewnętrzny nie oznacza, że organy stanowiące mogą się uchylać od podjęcia stosownej uchwały. Oznacza natomiast, że uchybienie wskazanego terminu, mimo że stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia takiej uchwały” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2011 r., II OSK 2107/11, LEX nr 1152139).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję stanowiącą, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru