



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 listopada 2024 r.

Poz. 7301

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.846.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/59/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 26 września 2024 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Jasienica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025 w części określonej w § 11 ust. 8, 13 i 14 uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), zwanej dalej „ustawą o działalności pożytku publicznego” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 26 września 2024 r. Rada Gminy Jasienica, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr VI/59/24 w sprawie Programu współpracy Gminy Jasienica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025, zwaną dalej „uchwałą”.

Na podstawie § 1 uchwały, załącznikiem do uchwały Rada uczyniła Program współpracy Gminy Jasienica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025, zwany dalej „Programem”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 30 września 2024 r.

W toku badania legalności uchwały, a w tym stanowiącego jej załącznik Programu, organ nadzoru uznał, że została ona w części podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego – *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. 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.

Posłużenie się przez ustawodawcę w zacytowanym powyższej przepisie 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. Co jednak istotne, skorzystanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego z możliwości uregulowania także innych kwestii aniżeli wynikające z powyższego katalogu zawsze musi przebiegać w pełnej zgodzie z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami. Oznacza to, że istotnym naruszeniem prawa będzie nie tylko uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – programu współpracy, ale także przekroczenie ustanowionej delegacji oraz przyjęcie postanowień sprzecznych z innymi regulacjami prawnymi.

Uwzględniając powyższe, organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na § 11 ust. 8 Programu, w którym Rada zastrzegła, że *Za uczestnictwo w pracach komisji nie przysługuje wynagrodzenie.*

Rada w przytoczonym przepisie przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego. 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 art. 15 ust. 2b ustawy o działalności pożytku publicznego 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135). Stosownie do brzmienia art. 7 pkt 3 ww. ustawy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych będzie wykonywał wójt. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 118/15, publ. CBOSA).

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej okoliczności uznać zatem należy, że § 11 ust. 8 Programu istotnie narusza prawo, a tym samym koniecznym staje się stwierdzenie jego nieważności.

Następnie, analizie poddać należy § 11 ust. 13 Programu, wedle którego *Przy rozpatrywaniu i ocenie ofert stosuje się kryteria wyszczególnione w ustawie.*

W ocenie organu nadzoru regulacja ta jest niejasna. Nie jest bowiem wiadome kto staje się jej adresatem.

Zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie, uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego jest aktem prawa miejscowego. Uchwalony przez radę gminy program zawiera bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (tak, m.in. Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 271/20, publ. CBOSA). Jeśli zatem uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, zrozumiałej dla jednostki (por. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Brak spełniania powyższego warunku prowadzi zaś do naruszenia zasady należytej legislacji wywodzonej przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji RP (zob., m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51).

Ponadto, wspomniana niejasność rodzi także dalsze konsekwencje. Jeżeli za adresata ww. normy uznać komisję, jej sprzeczność z prawem jest spowodowana także nieuprawnionym przyznaniem komisji kompetencji do rozpatrywania i oceny ofert, podczas gdy zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego uprawnienie komisji ogranicza się wyłącznie do opiniowania tychże ofert. Przyjmując zaś, że regulacja ta skierowana została do Wójta, sprzeczność z prawem wynika również z nieuprawnionego powtórzenia obowiązku wynikającego już wprost z ustawy. Wedle bowiem art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego *Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert*:

1) *ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;*

2) *ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;*

3) *ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;*

4) *w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;*

5) *uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;*

6) *uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.*

Poza powyższym, zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 11 ust. 14 Programu, w którym Rada wskazała, że *Wójt Gminy dokonuje wyboru najkorzystniejszych ofert oraz określa kwotę przyznanej dotacji.*

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie została upoważniona do uregulowania tego zagadnienia w przedmiotowym akcie, gdyż kompetencja do rozstrzygnięcia konkursu przez organ administracji publicznej (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego), wynika wprost z ustawy o działalności pożytku publicznego. Ustawa ta nie daje zaś Radzie podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo przyjętą materię, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielenie tych przepisów w akcie prawa lokalnego.

W tym miejscu raz jeszcze podkreślić wypada, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W aktach prawa miejscowego – na co wskazują zasady zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia) oraz nie powtarza się w nim przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia).

Rada gminy nie jest zatem władna do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też przyjmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia aktem niższego rzędu zagadnień niewynikających wprost z przepisów ustawy. Przepisy aktu podustawowego, wykraczające poza upoważnienie zawarte w ustawie, naruszają zarówno normę upoważniającą, jak i konstytucyjną zasadę praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji. 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 (zob., m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11, czy też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 117/98, publ. CBOSA).

Uwzględniając powyższe uznać zatem należy, że regulacje przyjęte przez Radę w muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Końcowo, organ nadzoru pragnie wskazać, że Program obarczony jest również nieistotnym naruszeniem prawa.

W § 4 pkt 2 Programu Rada wyjaśniła, że *ilekroć jest mowa o podmiotach uprawnionych – należy przez to rozumieć organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w przepisie art. 3 ust. 3 ustawy, o której mowa w pkt. 1.* Z postanowienia tego wynika, że na użytek Programu Rada wprowadziła definicję „podmiotu uprawnionego”. Wydaje się, że celem powyższego było uniknięcie konieczności wielokrotnego posługiwania się w tekście Programu pełnym określeniem podmiotów, z którymi podejmowana będzie współpraca. Zamysł ten należy oceniać pozytywnie, gdyż zwykle skorzystanie z takiego zabiegu zwiększa przejrzystość aktu prawnego. Co jednak istotne, jeżeli prawodawca, a w tym prawodawca lokalny jakim jest Rada, decyduje się na wprowadzenie definicji konkretnego wyrażenia albo pojęcia, koniecznym staje się konsekwentne posługiwanie się nią w tekście danego aktu prawnego. W niniejszym przypadku mamy zaś do czynienia z naruszeniem tejże zasady. W tym miejscu organ nadzoru pragnie bowiem zauważyć, że mimo wprowadzenia wspomnianej definicji, Rada w licznych postanowieniach Programu nie posługiwała się pojęciem „podmiotu uprawnionego”, ale wskazywała na organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w przepisie art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego. Stało się tak w § 3 ust. 1 pkt 1, 4 i 6, § 4 ust. 1, 2 pkt 1, 2, 4 i 5, § 5, § 6, § 7 ust.1 i 4, § 10 ust. 1, 2 i 6 oraz § 11 ust. 2 Programu.

Choć niewątpliwie powyższa niekonsekwencja stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji, to jednak w ocenie organu nadzoru nie ma ono charakteru istotnego, zagrażającego zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem organu nadzoru ustalenie, czy dane naruszenie ma charakter istotny winno być dokonywane w odniesieniu do konkretnego przypadku. Analiza regulacji przyjętych w Programie przez Radę prowadzi do wniosku, że pomimo wspomnianej niekonsekwencji możliwym staje się ustalenie kręgu podmiotów, o których mowa w poszczególnych postanowieniach. Ponadto, opisane powyżej nie zaburza w sposób rażący konstrukcji badanego aktu. Z tego względu, naruszenie to może być uznane za nieistotne i niestanowiące podstawy do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/59/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 26 września 2024 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Jasienica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025 – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz