



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 27 grudnia 2023 r.

Poz. 6845

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.296.2023.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 355/XLVII/23 Rady Gminy w Perlejewie z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Perlejewo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 r.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 30 listopada 2023 r. Rada Gminy w Perlejewie podjęła uchwałę Nr 355/XLVII/23 w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Perlejewo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 r.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 grudnia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, związku z czym w dniu 19 grudnia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności.

Zgodnie z brzmieniem art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”, 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 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.

Rada Gminy w § 8 ust. 1 Programu współpracy Gminy Perlejewo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 r. stanowiącego załącznik do uchwały Nr 355/XLVII/23 ustaliła, iż bezpośrednią współpracę z organizacjami pozarządowymi prowadzi w ramach swoich kompetencji pracownicy na poszczególnych stanowiskach pracy.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie posiada kompetencji do regulowania jakichkolwiek kwestii, dotyczących ewentualnego funkcjonowania, obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach i jednostkach organizacyjnych gminy. Kompetencje w tym zakresie, przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania, pełniąc również funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), a także art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530).

Jednym z niezbędnych elementów określonych w ustawie, jaki powinien znaleźć się w przyjętym przez Radę Gminy Programie jest określenie sposobu oceny realizacji programu (art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy). Przepis ten nakłada na radę obowiązek ustalenia w sposób wyczerpujący konkretnych kryteriów, które będą brane pod uwagę w trakcie oceny realizacji programu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 124/13). Rada Gminy aby wypełnić normę kompetencyjną wynikającą z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ocena realizacji programu ma być dokonywana. W treści programu powinny być zatem wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu. Co istotne, katalog ten powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętych mierników, które rada uznała za właściwe w danym roku. Zatem konieczne jest, aby mierniki oceny realizacji programu określone były w programie i to dodatkowo w formie katalogu zamkniętego.

Tymczasem Rada Gminy w Perlejewie w § 10 uchwalonego Programu jako sposób oceny jego realizacji przewidziała w stosunku do podmiotów i organizacji pozarządowych jedynie sprawowanie przez Gminę kontroli prawidłowości wykonywania zadania, w tym wydatkowania przekazanych na realizację celu środków finansowych.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru uregulowania § 11 załącznika do uchwały nie zawierają wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia programu. Zdaniem organu nadzoru program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń składających się na ww. czynność prawną, to jest – powinien informować, jakie zdarzenia miały miejsce podczas tworzenia programu. Informacja ta powinna zatem zawierać dane dotyczące faktycznego przebiegu prac nad tworzeniem programem, w tym także wskazanie podmiotów uczestniczących w procesie tworzenia programu.

W przedmiotowym Programie Rada, w zakresie informacji o sposobie tworzenia programu, ograniczyła się jedynie do wskazania jakie działania składają się na przygotowanie projektu programu, posługując się przy tym formą terażniejszą. Poprzestanie przez Radę na tego typu informacji jest niewystarczające, aby uznać, że delegacja ustawowa w tym zakresie została prawidłowo zrealizowana.

W § 12 ust. 2 Programu Rada Gminy postanowiła, iż w skład komisji konkursowej wchodzi:

- 1) pracownicy Urzędu Gminy przygotowujący konkurs,
- 2) przedstawiciele organizacji, wybieranych przez Wójta spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie.

Ponadto w § 12 ust. 3 Rada Gminy ustaliła, iż w pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Powyższe regulacje wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Na podstawie ww. przepisów ustawy organy stanowiące j.s.t. zostały upoważnione do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Co więcej przyjęte przez Radę Gminy regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b – 2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2b ustawy, w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. 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 (art. 15 ust. 2d). Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli:

- 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub
- 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub
- 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f (art. 15 ust. 2da).

W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2e).

Skład komisji konkursowych został zatem określony przez ustawodawcę. Jedynym zaś organem powołującym skład komisji konkursowej i decydującym, kto ma uczestniczyć w jej pracach jest, jak wynika z przepisu art. 15 ust. 2b ustawy, organ wykonawczy – w analizowanej sprawie Wójt Gminy Perlejewo.

Przywołane regulacje ustawowe nie przyznają Radzie Gminy podstaw do wkroczenia w ustawowo unormowaną sferę składu czy członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 175/14, z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 162/14, z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13, z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko dotyczące istnienia zakazu – odnoszonego także do przepisów stanowiących w formie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego - ponownego regulowania (powtarzania) materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą.

Taka praktyka - niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania - jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania ustawowe i tak już przecież obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania tych samych zapisów na gruncie ustawy i na gruncie uchwały, w której je powtórzono (por. w szczególności wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17 oraz przywołane tam inne orzeczenia).

Wymieniając stwierdzone uchybienia w uchwale Nr 355/XLVII/23 nie można pominąć § 3 uchwały, zgodnie z którym wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru, powyższa uchwała, również w części odnoszącej się do określenia daty wejścia w życie uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. sprzecznie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uchwała podejmowana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi bezspornie akt prawa miejscowego, gdyż jej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów).

W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1).

Przedmiotowa uchwała w § 3 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.”.

W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

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