



Wrocław, dnia 18 grudnia 2015 r.

Urząd Gminy i Miasta w Węglińcu
SEKRETARIAT

wpl. dn. 28. 12. 2015

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.148.8.2015.FZ

zał.
nr rej.
wydział/stanowisko....

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

Ustępu 4 Rozdziału 8, ust. 2 i 4 lit. a, b, c i d Rozdziału 10 oraz ust. 4 Rozdziału 12 Roczno Programu współpracy Gminy Węglińiec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na rok 2016, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 157/XII/15 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 24 listopada 2015 r., w sprawie przyjęcia Roczno Programu współpracy Gminy Węglińiec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na rok 2016.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 24 listopada 2015 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm. – dalej: ustawa) Rada Miejska Węglińca podjęła uchwałę Nr 157/XII/15 w sprawie przyjęcia Roczno Programu współpracy Gminy Węglińiec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na rok 2016.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 26 listopada 2015 r. Nr BRM.0711.35.2015 i wpłynęła do organu nadzoru 30 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- ust. 4 Rozdziału 8 Roczno Programu współpracy Gminy Węglińiec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na rok 2016, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 157/XII/15 z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 i 6, art. 14 ust. 1 pkt 1-6 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- ust. 2 Rozdziału 10 Roczno Programu współpracy Gminy Węglińiec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na rok 2016, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 157/XII/15 z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

- ust. 4 lit. a-d Rozdziału 10 Roczego Programu współpracy Gminy Węgliniec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na rok 2016, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 157/XII/15 z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 oraz art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

- ust. 4 Rozdziału 12 Roczego Programu współpracy Gminy Węgliniec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na rok 2016, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 157/XII/15 z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie §137 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada działała na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który przewiduje uchwalenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych zgodnie z art. 5 ust. 5 rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

W art. 5a ust. 4 ustawy ustawodawca wskazał jakie elementy powinien zawierać program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uchwalany przez radę gminy. Zgodnie z jego treścią Program powinien zawierać, w szczególności, następujące elementy:

- 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.

Rada Miejska Węglińca, w ust. 4 Rozdziału 8 Programu postanowiła, że „Rozpatrzenie oferty może być uzależnione od złożenia w określonym terminie dodatkowych informacji lub dokumentów będących w posiadaniu podmiotu składającego ofertę”. Stanowiąc przepis wyżej przytoczonej treści Rada wprowadziła do procedury otwartego konkursu ofert nieznaną ustawie element. Rozpatrzenie ofert następuje bowiem, zgodnie z zasadami określonymi w art. 15 ust. 1 pkt 1-6. Na podstawie tego przepisu „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.

Lektura powyższego fragmentu ustawy musi doprowadzić do konstatacji, że nie daje ona podstawy do uzależnienia rozpatrzenia ofert od jakichkolwiek czynników. Zapis ust. 4 Rozdziału 8 Programu stanowi bezpodstawne wprowadzenie do ustawowej procedury rozpatrzenia oferty, nowego elementu jaki stanowi odmowa jej rozpatrzenia. Zaznaczyć należy, że powyższe czynniki uwzględniane przez organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert są skorelowane z obligatoryjnymi elementami oferty realizacji zadania publicznego, która zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1-6 ustawy określać powinna:

- 1) *szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji;*
- 2) *termin i miejsce realizacji zadania publicznego;*
- 3) *kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego;*
- 4) *informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne;*
- 5) *informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł;*
- 6) *deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.*

Ustawa wskazuje w art. 13 ust. 2 obligatoryjne elementy ogłoszenia otwartego konkursu ofert, wśród których znajdują się m. in. zasady przyznawania dotacji (pkt 3) oraz kryteria stosowane przy wyborze ofert (pkt 6). To na mocy tych przepisów organ wykonawczy, będący organem administracji publicznej ogłaszającym otwarty konkurs ofert, ma możliwość zobowiązania oferentów do złożenia dodatkowych informacji i dokumentów. Wymóg ten może zostać postawiony jednak jedynie w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert (art. 13 ust. 1 z zw. z ust. 2), a zatem nie może on być przedmiotem prawotwórczej aktywności organu stanowiącego.

Lektura wyżej przytoczonych przepisów ustawy wskazuje, że to ustawodawca wskazał niezbędne elementy oferty, które brane są pod uwagę przez właściwy organ. Dodatkowe informacje i dokumenty, mogą być żądane jedynie w przypadku, gdy obowiązek ich przedstawienia zostanie określony przez organ wykonawczy w ogłoszeniu o konkursie. Rada

Miejska Węglińca, nie mogła mocą swej uchwały zobowiązać oferentów do przedstawienia „dodatkowych informacji i dokumentów” i uzależnić od tego rozpatrzenie złożonej oferty. Czyniąc to, Rada przekroczyła swoją legitymację, wkraczając w zakres kompetencji Burmistrza. Żądanie dodatkowych informacji lub dokumentów, jest bowiem elementem już toczącego się konkursu, z czego wynika, że należy do zakresu kompetencji organu wykonawczego, będącego swoistym „gospodarzem otwartego konkursu ofert”. Ponadto wydaje się, że samo sformułowanie „rozpatrzenie oferty może być uzależnione od...” zawiera błąd logiczny. Na etapie „przed rozpatrzeniem” oferty nie można bowiem stwierdzić, czy oferta nie zawiera informacji jakie miałyby być przez właściwy organ żądane. Wskazane wyżej naruszenia uzasadniają stwierdzenie nieważności ust. 4 Rozdziału 8 Programu.

W ust. 2 Rozdziału 10 Programu określono, że udział w komisji (konkursowej do opiniowania w otwartych konkursach ofert) jest nieodpłatny. Powyższy przepis Programu został umiejscowiony w rozdziale dotyczącym trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, który realizuje dyspozycję wynikającą z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Należy zauważyć, że ustawodawca wskazał w ustawie, że w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (art. 15 ust. 2b ustawy) oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie (art. 15 ust. 2d ustawy). Ustawodawca umożliwił także uczestnictwo w pracach komisji, z głosem doradczym, osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2e ustawy). W ocenie organu nadzoru, upoważnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być interpretowane jako uprawnienie do określenia zasad wynagradzania członków komisji konkursowych. Wskazuje na to choćby, przywoływany wyżej art. 15 ust. 2b ustawy, zgodnie z którym organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swych przedstawicieli w pracach komisji podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega stosownemu reżimowi prawnemu (w szczególności ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych wraz z przepisami wykonawczymi oraz w zakresie nieuregulowanym Kodeksowi pracy wraz z przepisami wykonawczymi), stąd Rada Miejska Węglińca nie może przesądzać w podjętej przez siebie uchwale o braku zobowiązań ze strony pracodawcy wobec takiego pracownika. Natomiast względem pozostałych członków komisji konkursowej – osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2d i 2e ustawy), wobec braku adekwatnego upoważnienia w ustawie, należy stwierdzić brak podstaw do zawierania jakichkolwiek rozstrzygnięć w tym zakresie w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W tym zakresie najbardziej trafnym rozwiązaniem jest ustalenie szczegółowych warunków wynagrodzenia w umowie zawartej pomiędzy organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, a określonymi powyżej podmiotami (w tym także z przedstawicielami organu wykonawczego niebędącymi jednocześnie pracownikami samorządowymi). Ponadto w zakresie osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione

w art. 3 ust. 3 ustawy należy mieć na uwadze, że wynagrodzenie za pracę w komisji konkursowej dla tych osób może stanowić przedmiot umowy zawartej pomiędzy tymi osobami, a organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W tym miejscu należy ponadto wskazać, że w zakresie uczestnictwa w pracach komisji konkursowej osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2d i 2e ustawy) najbardziej trafnym rozwiązaniem jest ustalenie szczegółowych warunków w umowie zawartej przez organ wykonawczy, jako reprezentującego jednostkę samorządu terytorialnego na zewnątrz, z tymi osobami. Rozstrzygnięcie przez Radę Miejską Węglińca o wynikających z umowy uprawnieniach i obowiązkach jej stron stanowi naruszenie wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego tzw. zasady swobody umów. Zgodnie z nią: „Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.” Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru ust. 2 Rozdziału 10 programu stanowiącego załącznik do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W ust. 4 Rozdziału 10 Programu Rada Miejska Węglińca określiła zadania Komisji, stanowiąc że należy do nich m.in. : ocena możliwości realizacji zadania przez podmioty składające ofertę (a), ocena przedstawionych kalkulacji kosztów realizacji zadań, w tym w odniesieniu co do zakresu rzeczowego zadań (b), przeprowadzenie analizy finansowej złożonej oferty z uwzględnieniem wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania (c), sprawdzenie starannego i terminowego wywiązywania się podmiotów z realizacji zadań dotychczas zleconych przez gminę (d). Zadania komisji konkursowych określił ustawodawca, stanowiąc w art. 15 ust. 2a ustawy, że są one powoływane „w celu opiniowania złożonych ofert”. Elementy wymienione w kwestionowanym ustępie programu, są tylko pozornie tożsame z opiniowaniem, o którym mowa w ustawie. Jak już wyżej wskazano komisja konkursowa ma charakter pomocniczy wobec organu ogłaszającego otwarty konkurs ofert. Jej zadaniem jest opiniowanie złożonych ofert, zatem zakres jej zadań jest wtórny wobec ich zawartości i kryteriów obowiązujących przy wyborze ofert. Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy kryteria stanowią obligatoryjny element ogłoszenia o konkursie. Ponadto, przy rozpatrywaniu ofert właściwy organ postępuje zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy. Komisja konkursowa jako organ pomocniczy również powinna wziąć pod uwagę wyżej wskazane elementy. Należy stwierdzić, że zadaniem komisji określonym przez ustawodawcę, jest opiniowanie ofert, biorąc przy tym pod uwagę te same elementy, które organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert (tutaj Burmistrz Miasta i Gminy Węglińca), jest obowiązany uwzględnić przy wyborze ofert. Odmienne interpretacja doprowadziłaby do kuriozalnego wniosku, iż opinia komisji, może być oparta na odmiennych kryteriach, niż obowiązujące przy rozpatrywaniu ofert, co oznaczałoby, że byłaby ona bezużyteczna dla organu ogłaszającego konkurs. Powyższe wskazuje, że zadania komisji zostały określone przez ustawodawcę, a kompetencje do ich dookreślenia ma decydujący o kryteriach wyboru ofert, organ ogłaszający konkurs.

W związku z powyższym kwestionowana regulacja została wydana z naruszeniem kompetencji z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 oraz art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

Rada, w ust. 4 Rozdziału 12 załącznika określiła, że „burmistrz nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku przedkłada Radzie Miejskiej sprawozdanie z realizacji rocznego programu współpracy za rok poprzedni”. Powyższy zapis stanowi modyfikację art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z jego treścią: *„Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni”*. Modyfikacji uległ ustawowo określony termin, wskazujący do kiedy należy podjąć nakazane czynności, który został przez Radę przesunięty z 31 maja na 30 kwietnia. Należy wskazać, że przedmiotowy termin, został zmieniony ustawą z 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1339). Wskazana nowelizacja, która zastąpiła słowa „30 kwietnia”, słowami „31 maja”, weszła w życie 9 listopada 2015 r. Powyższe stanowi modyfikację przepisu art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stosownie do treści § 137 w zw. z § 141 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w *uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń*. W ocenie Organu Nadzoru niedopuszczalne jest tym bardziej modyfikowanie przepisów ustawowych, co w niniejszej sprawie zostało uczynione. Należy po raz kolejny podkreślić, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Pogląd ten podzielono także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., (II SA/Wr 2572/02), gdzie stwierdzono m.in.: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że Rada nie była uprawniona do regulowania w Programie obowiązków organu wykonawczego związanych z realizacją Programu. Stosownie do treści art. 5a ust. 1 ustawy, rada została obowiązana do uchwalenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, a elementy tego programu zostały określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Ustawodawca nie upoważnił lokalnego prawodawcy do regulowania w Programie kwestii związanych z nakładaniem na organ wykonawczy obowiązku dotyczącego przedstawiania tego sprawozdania organowi stanowiącemu. Co prawda ustawodawca posługuje się w treści art. 5a ust. 4 ustawy sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza, że w Programie należy uregulować co najmniej elementy wymienione w tym przepisie, jednakże jednocześnie w art. 5a ust. 3 ustawy wskazuje, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Zatem kwestia związana z przedłożeniem

organowi stanowiącemu sprawozdania organu wykonawczego z realizacji programu została już uregulowania i nie ma potrzeby jej regulacji w Programie, a tym bardziej modyfikacji zapisów ustawowych. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa występuje wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/Go 778/12).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy podjęcie wskazanego ustępu załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz §137 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że ust. 2 Rozdziału 7 Programu, w którym organ stanowiący określił że „w pierwszej kolejności dofinansowane zostaną te zadania, których realizatorzy organizują czas wolny dla dzieci i młodzieży w okresie wakacji i ferii zimowych oraz dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym” posługuje się w swoim początkowym fragmencie niewłaściwym sformułowaniem „w pierwszej kolejności dofinansowane zostaną”. Wskazać należy, że wybór ofert zgłoszonych w ramach otwartego konkursu należy do organu administracji publicznej ogłaszającego konkurs, czyli w tym przypadku, do Burmistrza Gminy i Miasta Węglińiec. Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, kryteria brane pod uwagę przy wyborze ofert są obligatoryjnym elementem ogłoszenia konkursu. To organ ogłaszający konkurs ma legitymację do ich określenia w ogłoszeniu, uwzględniając przy tym elementy wskazane przez art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy. Kompetencja Rady Gminy, do określenia, na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 5 priorytetowych zadań publicznych, nie może być uznana za legitymację do wkroczenia przez organ stanowiący w zakres zadań organu wykonawczego a zatem wskazany ustęp Programu nie może być interpretowany w ten sposób. W świetle zawarcia tej regulacji systemowo w Rozdziale 7 „Priorytety w realizacji zadań publicznych” uznać należy, że określa on wyłącznie priorytetowe cele publiczne. Jego przeciwna wykładnia, skutkowałaby istotnym naruszeniem prawa, a co za tym idzie, stwierdzeniem nieważności tego ustępu, oraz w efekcie całej uchwały, gdyż akt ten nie określałby wtedy priorytetowych celów publicznych, które zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowią obligatoryjny element Roczного programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego należy zakończyć stwierdzeniem, że Program sporządzono niezgodnie z zasadami prawidłowej legislacji wyrażonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., poz. 908 ze zm.). W Załączniku do rozporządzenia wyrażono standardy redagowania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf, który można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (§ 124 w zw. z § 141 Załącznika do rozporządzenia). Załącznik do rozporządzenia dopuszcza możliwość łączenia jednostek redakcyjnych w rozdziały, jednak dotyczy to tych podstawowych (zgodnie z § 60

artykułów, które na gruncie aktów wewnętrznych mają odpowiedniki w postaci paragrafów). Niedopuszczalnym jest grupowanie w rozdziały innych jednostek redakcyjnych. Utrudnia to bowiem odwoływanie się do nich. W Programie naruszono tę zasadę poprzez grupowanie w ramach jednego rozdziału ustępów, a w przypadku rozdziałów 1 i 3 punktów. Warto przywołać ideę, która stała się asumptem do wydania rozporządzenia. Zgodnie z myślą zawartą w normie delegacyjnej art. 14 ust. 5 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 392, ze zm.): „*Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz **przejrzystość** tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.*” Program stanowiący załącznik do uchwały Rady Miejskiej Węglińca poprzez nakreślony powyżej zabieg redakcyjny nie sprostował temu postulatowi. Wypada mieć na względzie, że każdy akt podejmowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego stanowi element systemu prawnego pod względem treściowym, jak również konstrukcyjnym. Powinien tym samym respektować przyjęte kompleksowo rozwiązania w tym zakresie.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Paweł Hreniak