



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 4027

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.241.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 3 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 późn., zm.), art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 z późn. zm.) oraz 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).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Miejskiej w Oleszycach Nr LIV.349.2022 z dnia 30 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Rocznego Programu Współpracy Gminy Oleszyce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na rok 2023.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2022 r. Rada Miejska w Oleszycach podjęła uchwałę Nr LIV.349.2022 w sprawie uchwalenia Rocznego Programu Współpracy Gminy Oleszyce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na rok 2023. Badana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 października 2022 r. Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zgodnie z jego brzmieniem 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. Podnieść trzeba, że podjęta uchwał w sprawie uchwalenia Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jest aktem prawa miejscowego. Zaznaczyć trzeba, że "program" konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 12 października 2016 r., II OSK 3245/14 i z dnia 30 marca 2016 r., II OSK 221/16). Analizowana uchwała niewątpliwie reguluje sposób współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących.

Biorąc pod uwagę materię ocenianego programu, skierowaną do nieokreślonego kręgu odbiorców w postaci szeroko zakreślonych organizacji pozarządowych i podmiotów pożytku publicznego, jak również powszechność obowiązywania przedmiotowego programu, nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Przyjęte przez Radę Miejską regulacje przedmiotowej uchwały, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. w sposób istotny narusza prawo, albowiem nie nadano jej charakteru wymaganego dla aktu prawa miejscowego.

Stosownie do postanowień art. 5a ust. 4 u.d.p.p. program współpracy powinien zawierać 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. Przytoczony przepis wskazuje jakie kwestie powinny zostać uregulowane w podejmowanej uchwale.

Dodatkowo podnieść trzeba, że użyty w tym przepisie zwrot "w szczególności" zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, niewymienionych w tym przepisie spraw i jest to wyliczenie otwarte. Niemniej jednak, ponieważ przepis ten jest normą o charakterze iuris cogentis, niespełnienie jakiegokolwiek z przesłanek w niej wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizujący 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. Oznacza to, że rada, uchwalając program współpracy, dostosowuje go do uwarunkowań lokalnych, nie może w tym jednak 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.

W przedmiocie zakresu, o którym mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3) Rada nie spełniła wymagań ustawowych. Obowiązek uregulowania zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi nie może polegać na ogólnym odwołaniu się do zapisów zawartych art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Według przywołanego przepisu Rada jest obowiązana do określenia w podejmowanym programie zakresu przedmiotowego współpracy - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób systemowy i dokładny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Niezbędnym jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności wysokość środków planowanych na realizację programu.

W § 9 załącznika do uchwały przyjęto, że wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu zostanie określona w uchwale Rady Miejskiej Oleszyce w sprawie przyjęcia budżetu Gminy Oleszyce na rok 2023 r. Przyjęcie takiego zapisu w załączniku do uchwały nie określa wysokości środków planowanych na realizację programu a w konsekwencji nie realizuje dyspozycji ww. przepisu.

Wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie "wysokości środków" wiąże się z koniecznością wskazania kwoty prognozowanych środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Odwołać się w tym miejscu wypada do wyroku WSA w Kielcach z dnia 13 października 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 642/21 gdzie przyjęto, że „Brak wskazania przez Radę Gminy Sadowie wysokości środków zaplanowanych na realizację programu nie stanowi prawidłowego wykonania przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.” Stwierdzić zatem należy, że zawarte w Programie odesłanie do uchwały budżetowej nie wypełnia, wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, obowiązku określenia w takim programie wysokości środków planowanych na jego realizację. W § 10 załącznika do uchwały, Rada zawarła postanowienia, które nie regulują kwestii sposobu oceny realizacji programu. Zważywszy na to brak jest kryteriów, w oparciu o które mierzone jest jego wykonanie. Treść wprowadzonych zapisów w tym przepisie odnosi się wyłącznie do wskazania odpowiedzialnych podmiotów za realizację programu, brak jest jakichkolwiek regulacji w przedmiocie sposobu oceny i realizacji przyjętego programu. Tak przyjęte regulacje przez radę gminy nie wypełniają delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. W § 14 ust. 4 programu, Rada ustaliła, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym Programie zastosowanie mają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy Kodeks cywilny, ustawy o finansach publicznych.

Przytoczona regulacja narusza art. 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je stanowią, akty prawa miejscowego (ust. 2).

Przyjęta przez Radę Gminy regulacja § 14 ust. 4 programu godzi w obowiązujący, hierarchiczny system źródeł prawa.

W kwestionowanym przepisie wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych, powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w kwestionowanym przepisie programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały rady gminy przed przepisami ustawy.

Wprowadzenie takich regulacji w uchwale stanowi naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich przepisów (wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2011 r. sygn. akt , wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 128/12, z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 81/12 oraz z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt. II SA/Wr 745/06). Opisane uchybienia w uchwale Radę Miejskiej w Oleszycach z dnia 30 września 2022 r. należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, oddziałujących na cały akt. Mając na uwadze, że rada gminy pozbawiła program współpracy elementów obligatoryjnych wpływających na ważność całej uchwały oraz przyjęła, że badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne. Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz