



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 8 grudnia 2023 r.

Poz. 11471

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.560.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr 0007.480.2023 Rady Gminy Przykona z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 października 2023 r. Rada Gminy Przykona podjęła uchwałę nr 0007.480.2023 w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 poz.40 ze zm.), art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 poz. 1327 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 listopada 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do 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) - zwanej dalej "u.o.p.p."- organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.o.p.p., przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 u.o.p.p., roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.o.p.p. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 u.o.p.p. "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".

Analiza treści art. 5a ust. 4 u.o.p.p. prowadzi do wniosku, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie (por. wyrok WSA w Poznaniu z 25 lipca 2018 r., IV SA/Po 472/18, CBOSA). Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, rada gminy obowiązana jest do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 5a ust. 4 u.o.p.p.

Przed wszystkim podnieść należy, iż uchwała w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.o.p.p. jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem normy o charakterze generalnym, czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów i abstrakcyjnym, czyli nie konsumowane przez jednokrotne zastosowanie lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości (por. wyroki WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 155/23; z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 294/23; CBOSA).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 4 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ww. ustawy). Jednocześnie art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl tej normy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m. in. akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W konsekwencji przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, chyba że akt ten będzie określał termin dłuższy. Tymczasem w § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Przykona postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, rażąco naruszając ww. normy prawne.

Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2018 r., II SA/Kr 131/18, CBOSA).

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym stwierdzono, iż „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji [...]”.

Niezależnie od tego, zastrzeżenia organu nadzoru budzi także § 14 ust. 6 Programu: „W pracach komisji mogą uczestniczyć z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby te zaprasza Wójt bądź komisja konkursowa.”.

W ocenie organu nadzoru, cytowana regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację materii ustawowej. Jak bowiem stanowi art. 15 ust. 2ea u.o.p.p.: „Osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie”.

W konsekwencji, skoro forma działania osób biorących udział w komisji została uregulowana w ustawie, to tym samym niedopuszczalne było regulowanie tej kwestii, i to w sposób odmienny, w uchwale organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Łodzi z 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20; CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. 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.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

Rada Gminy Przykona

Wójt Gminy Przykona