



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 8 grudnia 2023 r.

Poz. 11487

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.463.2023.3

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 LXI/453/2023 Rady Gminy Grodziec z dnia 30 października 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Grodziec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w roku 2024” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2023 r. Rada Gminy Grodziec podjęła uchwałę nr LXI/453/2023 w sprawie przyjęcia "Programu współpracy Gminy Grodziec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w roku 2024".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) w związku z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r., poz. 571)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 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, iż 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). 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.

W § 1 ust. 4 załącznika nr 1 do "Programu współpracy Gminy Grodziec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w roku 2024" (zwanego dalej "Programem"), stanowiącego "Regulamin pracy komisji konkursowej opiniującej oferty złożone na realizację zadań publicznych" (zwany dalej "Regulaminem"), rada postanowiła, iż "W pracach Komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy". W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja została wydana z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2e oraz art. 15 ust. 2ea u.o.p.p. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2e u.o.p.p. komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Jak natomiast stanowi ustęp 2ea ww. artykułu, osoby o których mowa powyżej mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie. Tymczasem w badanej uchwale rada wskazała, iż osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy mogą uczestniczyć w pracach komisji konkursowej jedynie z głosem doradczym. Pominięto zatem możliwość wydawania przez nich opinii. Rada nie została upoważniona do modyfikacji omawianych przepisów ustawy i przyjmowania odmiennych rozwiązań w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.o.p.p. Uchwalając przedmiotowy program, w tym realizując upoważnienie ustawowe z art. 5a ust. 4 pkt 11 u.o.p.p., organ stanowiący zobligowany jest respektować bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, w tym art. 15 ust. 2ea u.o.p.p.

W rozdziale IV Programu (stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr LXI/453/2023) lokalny prawodawca, w sposób nieprawidłowy określił zakres przedmiotowy tego programu, czym naruszył treść art. 5a ust. 4 pkt 3 u.o.p.p. w związku z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 u.o.p.p. W punkcie pierwszym Rozdziału IV określając zakres przedmiotowy programu i formy współpracy wskazano, iż przedmiotem współpracy Gminy Grodziec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jest realizacja zadań publicznych należących do zakresu działania gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.). Z powyższego zapisu wynika zatem, iż organizacje pozarządowe i inne podmioty uprawnione posiadają kompetencję do współpracy z Gminą Grodziec w zakresie wszystkich zadań publicznych przypisanych gminie na mocy ustawy o samorządzie gminnym. Na mocy art. 3 ust. 1 u.o.p.p. organizacje pozarządowe zostały uprawnione do prowadzenia działalności społecznie użytecznej niemniej jedynie w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie (jest to tzw. działalność pożytku publicznego). Ustawodawca w art. 4 ust. 1 u.o.p.p. wskazał jakiego typu zadania należą do strefy zadań publicznych. Dodatkowo w art. 4 ust. 2 u.o.p.p. zaznaczono, iż Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, zadania w zakresie innym niż wymienione w ust. 1 jako należące do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną społeczną użytecznością oraz możliwością ich wykonywania przez podmioty, o których mowa w art. 5 ust. 1, w sposób zapewniający wystarczające zaspokajanie potrzeb społecznych. Ustawodawca wymienił zatem w formie katalogu zamkniętego rodzaje zadań, które należą do strefy zadań publicznych i tylko w tym zakresie zadań możliwe jest prowadzenie działalności pożytku publicznego. Podsumowując powyższe należy wskazać, iż Rada Gminy Grodziec w sposób istotnie naruszający prawo postanowiła, iż przedmiotem współpracy Gminy Grodziec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jest realizacja zadań publicznych należących do zakresu działania gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie

gminny. Tym samym rada gminy doprowadziła do poszerzenia katalogu zadań, które mogą być przedmiotem współpracy.

W myśl art. 4 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), zwanej dalej "u.o.a.n.", 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. Tym samym prawodawca miejscowy ma możliwość określenia wejścia w życie aktu prawa miejscowego w terminie dłuższym niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia takiego aktu w dzienniku urzędowym.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Grodziec postanowiła, iż "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r."

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji i zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by jej adresat wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości, co do tego jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 24 czerwca 2020 r., (II SA/Gd 424/19, CBOSA), zajął stanowisko, według którego "uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzeczne z prawem luzu interpretacyjnego".

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej "ZTP", w szczególności z § 6 i § 25 w zw. z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. W konsekwencji z treści takiego przepisu powinno jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, wskazując w sposób jasny, czytelny i precyzyjny czas, od którego adresaci norm w nim zawartych będą nim związani i winni je stosować.

Powyższego wymogu nie spełnia kwestionowany przepis § 3 przedmiotowej uchwały. Wyczytać z niego można bowiem dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i drugą - według której obowiązuje ona od 1 stycznia 2024 r.

Podnieść należy, iż w myśl § 45 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) "Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia"; 2) "Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 2a) "Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia"; 3) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia" albo "Ustawa wchodzi w życie... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia"; 3a) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 4) "Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)"; 5) "Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia"; 6) "Ustawa wchodzi w życie..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie..."; 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... -... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)". Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 28 stycznia 2013 r., (II SA/Op 556/12, CBOSA), uznał, że: "wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości". Zdaniem organu nadzoru z przedmiotowej uchwały wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od 1 stycznia 2024 r. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.". Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 ZTP w zw. z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której uchwała zacznie wiązać jej adresatów. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że

przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym, co wypełni obowiązek wynikający z art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 Grodziec

Wójt Gminy Grodziec