



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 09 stycznia 2023 r.

Poz. 291

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1054.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 266/XVLII/2022 Rady Gminy Opatów z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Opatów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok.”, w części określonej w:

- § 3 uchwały w zakresie wyrazów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i” – jako sprzecznej z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa”,

- § 1 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji RP,

- § 10 ust. 10 załącznika o uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 1 grudnia 2022 r. Rada Gminy Opatów podjęła uchwałę Nr 266/XVLII/2022 w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Opatów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2022 roku.

W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 1 i art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie *Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Z kolei w myśl art. 5a ust. 1 ww. ustawy 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 art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w programie współpracy. W myśl tego przepisu, 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.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała w części dotyczącej § 3 w zakresie wyrazów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy.

Przepisem § 3 niniejszej uchwały Rada przewidziała iż *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku.*

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Podkreślenia wymaga, że uchwalany corocznie przez radę gminy program jest aktem o charakterze planistycznym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania dla organu wykonawczego. Na jego podstawie organ wykonawczy prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyniąc to we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16). Jest to dokument zawierający pewną strategię i zarys zamierzeń organu administracji publicznej we wskazanym zakresie, który nie reguluje praw i obowiązków w sposób powszechny. W rzeczywistości jest to plan działania wiążący jedynie organy gminy i jednostki im podległe, nie ma zatem charakteru aktu powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy. Zgodnie z treścią art. 13 pkt 2 i 10 ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

Uchwała rady gminy podejmowana na podstawie przepisu art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – o czym mowa wyżej – nie podlega publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie posiada ona bowiem cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do tej kategorii aktów. Nie zawiera ona postanowień, które kształtowałyby prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec administracji, lecz jedynie postanowienia o charakterze organizacyjnym. Tym samym nie stanowi ona aktu prawa miejscowego podlegającego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym w oparciu o art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Brak jest również przepisu szczególnego, który nakazywałby ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy – jako aktu, o którym mowa w art. 13 pkt 10 ww. ustawy. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rada Gminy postanawiając zatem w § 3 uchwały, że *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku* bezpodstawnie przewidziała obowiązek publikacji uchwały w dzienniku urzędowym. Ponieważ jednak z redakcji ww. przepisu uchwały nie wynika, by jej wejście w życie zostało uzależnione od ogłoszenia w urzędowym publikatorze, możliwe jest zakwestionowanie legalności jedynie wskazanego na wstępie fragmentu § 3 uchwały.

Niezależnie od powyższego, Program zawiera również inne wady prawne – polegające na przekroczeniu przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego. Zdaniem organu nadzoru, za niegodne z prawem należy uznać postanowienia:

- § 1 ust. 2 pkt 4 Programu, w którym Rada przyjęła, iż *Ilekoć w programie mowa jest o Dotacji – rozumie się przez to dotację celową przeznaczoną na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe lub inne podmioty*. Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym *ilekoć w ustawie jest mowa o: dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.)*. Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji, dokonała nieuprawnionej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych stanowionych przez Radę, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne;

- § 10 ust. 10 Programu, zgodnie z którym *Wyniki otwartego konkursu ofert, zawierające nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego, wysokość przyznania środków publicznych, ogłasza się niezwłocznie w:*

- *Biuletynie Informacji Publicznej gminy: www.bip.opatow.akcessnet.net,*

- *siedzibie organu ogłaszającego konkurs,*

- *na stronie internetowej organu gminy: www.opatow.gmina.pl.*

Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, bowiem nie dotyczy trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej. Ponadto należy zauważyć, iż kwestie związane zarówno z treścią ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert, jak również miejscem ogłaszania wyników otwartego konkursu ofert zostały uregulowane odpowiednio w art. 15 ust. 2h i 2j tej ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz