



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 listopada 2023 r.

Poz. 5982

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.244.2023.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 listopada 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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/289/23 Rady Gminy Mały Płock z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Mały Płock z organizacjami pozarządowymi na 2024 rok”.

UZASADNIENIE

W dniu 7 listopada 2023 r. Rada Gminy Mały Płock podjęła uchwałę Nr LXIV/289/23 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Mały Płock z organizacjami pozarządowymi na 2024 rok”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 listopada 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 22 listopada 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności.

Uchwała Nr LXIV/289/23 została podjęta m.in. na podstawie 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), dalej jako „ustawa”.

Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, 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 myśl art. 5a ust. 4 ustawy 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.

Mocą postanowień art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy, Rada Gminy została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy katalogu form współpracy z uwzględnieniem wszystkich form wymienionych w art. 5 ust. 2 ustawy.

Formy współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący powinien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości w kwestii możliwych form współpracy. Zatem zasadne jest, aby formy współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze właściwości danej jednostki samorządu przewidziane były w programie w formie katalogu zamkniętego.

Regulacja przyjęta w § 8 przedmiotowego Programu nie spełnia wymogu określenia w Programie katalogu form współpracy o charakterze zamkniętym (użyto sformułowania „w szczególności”).

Mając powyższe na względzie należy uznać, iż rozwiązanie normatywne, zastosowane przez Radę Gminy Mały Płock w przyjętym Programie współpracy rozmiąga się z celem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy, a przy tym wykracza poza granicę upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 1 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., sygn. akt SA/Wr 80/130).

Ponadto należy zwrócić uwagę na ustalenia zawarte w § 8 pkt 4 Regulaminu, w którym Rada wskazując na formę współpracy polegającą na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym przewidziała tworzenie takich zespołów „w miarę potrzeb”, co jest sprzeczne z brzmieniem art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy, a jednocześnie określeniem nieostrym co może powodować duże trudności w zakresie stosowania przedmiotowej regulacji.

Jednym z niezbędnych elementów określonych w ustawie, jaki powinien znaleźć się w przyjętym przez Radę Gminy Programie jest określenie sposobu oceny realizacji programu (art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy). Przepis ten nakłada na radę obowiązek ustalenia w sposób wyczerpujący konkretnych kryteriów, które będą brane pod uwagę w trakcie oceny realizacji programu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 124/13). Rada Gminy aby wypełnić normę kompetencyjną wynikającą z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ocena realizacji programu ma być dokonywana.

W treści programu powinny być zatem wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu. Co istotne, katalog ten powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętych mierników, które rada uznała za właściwe w danym roku. Zatem konieczne jest, aby mierniki oceny realizacji programu określone były w programie i to dodatkowo w formie katalogu zamkniętego.

Tymczasem Rada Gminy Mały Płock w § 14 i 15 załącznika do uchwały Nr LXIV/289/23 jako sposób oceny jego realizacji przewidziała w stosunku do podmiotów i organizacji pozarządowych jedynie zakres kontroli i obowiązki z nią związane, w tym również kompetencje pracowników dokonujących takich kontroli, co wykracza poza zakres delegacji przyznany przez ustawodawcę.

Jednym z niezbędnych elementów, jaki powinien znaleźć się w przyjętym przez Radę Gminy Mały Płock Programie, wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, jest informacja o okolicznościach dotyczących sposobu tworzenia programu i przebiegu konsultacji, jakie przeprowadzono w odniesieniu do projektu uchwały w sprawie Programu.

Rada powinna zatem podać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przykładowo do sposobu przeprowadzenia konsultacji, terminu czy też podmiotów, które w tych konsultacjach brały udział. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to dopiero zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały. Samo stwierdzenie, że projekt programu został skonsultowany z organizacjami pozarządowymi uznać należy za niewystarczające.

Dodatkowo z treści § 21 zawartego w Rozdziale XII Programu określającego m.in. zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach wynika obowiązek realizowania zadań w zakresie stwierdzania prawidłowości ogłoszenia konkursu, przeprowadzenia procedury konkursowej i przedkładania wyników konkursów do zatwierdzenia Wójtowi.

Ustalenia § 21 nie mieszczą się w granicach upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zadaniem Komisji jest bowiem opiniowanie ofert, a nie ocena prawidłowości konkursu czy też procedury konkursowej. Jednocześnie zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie zostały w Programie określone.

Wymieniając stwierdzone uchybienia w uchwale Nr LXIV/289/23 nie można pominąć § 4 uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru, powyższa uchwała, m.in. w części odnoszącej się do określenia daty wejścia w życie uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. sprzecznie z art. 4 ust. 1 w związku z 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).

Uchwała podejmowana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571) stanowi bezspornie akt prawa miejscowego, gdyż jej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów).

W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których 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 (ust. 1).

Przedmiotowa uchwała w § 4 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.”.

W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń