



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia środa, 25 stycznia 2023 r.

Poz. 660

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.16.2023.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 stycznia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/415/2022 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 25 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Stara Dąbrowa z organizacjami pozarządowymi na rok 2023”.

Uzasadnienie

W dniu 25 listopada 2022 r. Rada Gminy Stara Dąbrowa podjęła uchwałę Nr XLIV/415/2022 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Stara Dąbrowa z organizacjami pozarządowymi na rok 2023”. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 stycznia 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XLIV/415/2022 stanowi art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁾, upoważniający radę gminy do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Jego przyjęcie musi być poprzedzone konsultacjami z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy i następuje w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Zakres merytoryczny takiego programu ustawodawca określił w art. 5a ust. 4 ww. aktu, wymieniając w nim zagadnienia, które obligatoryjnie muszą być w nim uregulowane. Zgodnie z przywołanym przepisem *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;

¹⁾ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.).

11) *tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.*

W przedmiotowej sprawie, dla oceny legalności ww. uchwały istotne znaczenie ma okoliczność, że zawiera ona postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest zatem aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych²⁾ powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalnym charakterze normy decyduje fakt określenia adresata, do którego jest skierowana, w sposób ogólny, w szczególności poprzez wymienienie jego cech. Abstrakcyjność normy to możliwość jej wielokrotnego stosowania. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na określonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w ściśle określonych, powtarzalnych sytuacjach, albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia.

Do kategorii aktów prawa miejscowego należy również zaliczyć uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jak akcentuje się powszechnie w orzecznictwie - program ten konkretyzuje bowiem sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Treść programu 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, dotyczące 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 rzeczowego 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 uchwała podejmowana w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, jest aktem prawa miejscowego i powinna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾.

Niewykonanie przez Radę Gminy Stara Dąbrowa obowiązku ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego uchwały w przedmiocie Programu współpracy Gminy Stara Dąbrowa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 r. uznać należy za istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością tego aktu w całości.

Niezależnie od ww. uchybienia, polegającego na wadliwym określeniu wejścia w życie uchwały Nr XLIV/415/2022, akt ten w sposób nieprawidłowy wypełnia również zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ponieważ nie określono w nim trybu powoływania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, a zatem nie wskazano ani podmiotu właściwego do powołania komisji, ani tego w jaki sposób następuje wyłonienie członków tej komisji. Tymczasem, redakcja przepisu art. 5a ust. 4 ww. ustawy przesądza o minimalnej treści uchwalonego przez radę rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wskazane w cytowanym unormowaniu elementy, które „w szczególności” ma zawierać program współpracy, uznać należy za elementy obligatoryjne treści uchwały, co oznacza to, że organ stanowiący gminy jest zobligowany uregulować w przyjętym w drodze uchwały programie wszystkie wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy kwestie⁴⁾. Niewypełnienie tego obowiązku także stanowi istotne naruszenie prawa.

²⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18.

³⁾ Por. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20, WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 271/20 i z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 78/18, WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20.

⁴⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 13 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2658/14, WSA w Poznaniu z dnia 25 lipca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 472/18, WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11.

W świetle przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/415/2022 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 25 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Stara Dąbrowa z organizacjami pozarządowymi na rok 2023”, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski