



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 grudnia 2023 r.

Poz. 12288

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.446.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 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 § 3 w zakresie zwrotu: „wchodzi w życie z dniem podjęcia i” uchwały nr LIV/393/2023 Rady Gminy Wijewo z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia "Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok" oraz § 7 ust. 3 załącznika do ww. uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2023 r. Rada Gminy Wijewo podjęła uchwałę nr LIV/393/2023 w sprawie przyjęcia "Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok", 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 o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U.2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 5a ust.1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2023 r. poz. 571 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 14 listopada 2023 r.

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

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), zwanej dalej „u.dz.p.p.”, 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. Zgodnie z art. 5a ust. 4 u.dz.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”.

Wyjaśnić należy, że uchwała w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p. jest aktem prawa miejscowego. Program ten konkretyzuje sposoby działania jednostki samorządu terytorialnego w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Do istotnych cech przedmiotowego programu trzeba zaliczyć to, że - obok postanowień indywidualno-konkretnych - zawiera także normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami spełniającymi kryteria określone w u.dz.p.p. Nie stanowi tym samym o sytuacji prawnej konkretnie oznaczonego adresata, ale o sytuacji wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria, pozostających nadto poza strukturą administracji. Tak zdefiniowany adresat norm wskazuje na ich generalny charakter. Z kolei o abstrakcyjnym charakterze uchwały przesądza to, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowania mają mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji.

Skoro zatem uchwała (Program stanowiący jej integralną część) zawiera normy o charakterze generalnym, czyli nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, i abstrakcyjnym, czyli niekonsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości, należy dokonać kwalifikacji uchwały jako aktu prawa miejscowego. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (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 z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1), przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2). 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), zwanej dalej „u.o.a.n.”, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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 u.o.a.n.). Jak stanowi art. 5 u.o.a.n.: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. W art. 13 u.o.a.n. ustawodawca zawarł katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymieniając w pkt 2 akty prawa miejscowego stanowiące m.in. przez organ gminy.

W świetle przytoczonych wyżej regulacji, zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 3 badanej uchwały, w myśl którego: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Postanowienie, że terminem wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego jest dzień jej podjęcia, stoi w wyraźnej sprzeczności z dyspozycją norm zawartych w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.o.a.n. Z powołanych regulacji ustawowych wynika, że najwcześniejszy dopuszczalny termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego to dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym, przy czym ustawodawca warunkuje taką możliwość od spełnienia określonych przesłanek (uzasadniony przypadek, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie). Zasadą jest natomiast, 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 (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Nadto, przyjęcie, że badana uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, czyli zanim jeszcze została ogłoszona, nie spełnia konstytucyjnego warunku wejścia w życie aktów prawa miejscowego zapisanego w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie organu nadzoru, brak jest również przesłanek, aby uznać, że wolą rady było nadanie uchwałom wstecznej mocy obowiązującej w oparciu o przepis art. 5 u.o.a.n. Przyjęty uchwałą Program jest programem rocznym, uchwalonym na rok 2024 i „realizowany będzie w okresie od 01 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.” (§ 6 Programu). Z uzasadnienia uchwały nie wynika, aby była potrzeba wcześniejszego jej wprowadzenia w życie. Nie wskazuje na to także sposób zredagowania przepisu o wejściu w życie.

Wyjaśnić należy, że przepis nadający moc wsteczną aktowi prawa miejscowego winien być zredagowany w taki sposób, aby wyraźnie wyrażał taką wolę prawodawcy miejscowego. Służą temu schematy określone w § 51 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w tym zasada, że przepisowi o wejściu uchwały w życie, który nadaje moc wsteczną uchwale, można nadać brzmienie: „Uchwała wchodzi w życie ..., z mocą od dnia ...”.

Mając na względzie powyższe, koniecznym i zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 3 badanej uchwały, w zakresie zwrotu: „wchodzi w życie z dniem podjęcia i”, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.o.a.n. w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Orzekając o nieważności uchwały jedynie w części, organ nadzoru uwzględnił fakt zachowania wymaganego prawem (tj. art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n.) trybu wprowadzenia uchwały w życie (analizowany przepis § 3 zawiera dyspozycję o ogłoszeniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, co nastąpiło 22 listopada 2023 r. pod poz. 10284), a także zakreszenie w § 6 Programu wyraźnych ram czasowych jego realizacji, których początek został wyznaczony na dzień 1 stycznia 2024 r.

W § 7 Programu rada unormowała kwestie dotyczące sposobu realizacji Programu, przyjmując w ust. 3, że: „Powierzenie realizacji zadania może nastąpić poprzez zakup usług zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych podmiotom, których działalność statutowa jest zgodna z zakresem ogłoszonego konkursu”. Regulacja ta, zdaniem organu nadzoru, została wydana z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 11 ust. 6 u.dz.p.p., co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością.

Tryby zlecenia zadań publicznych unormowane zostały przez ustawodawcę w art. 11 u.dz.p.p. Zgodnie z ust. 1: „Organy administracji publicznej: 1) wspierają w sferze, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie; 2) powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie”. W ust. 2 wprowadzono zasadę, że: „Wspieranie oraz powierzanie zadań, o których mowa w ust. 1, odbywają się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a -11c lub art. 19a”. W ust. 5 ustawodawca dopuścił możliwość wspierania oraz powierzania tychże zadań „na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych”. W myśl ust. 6: „W przypadku unieważnienia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w ust. 2, organ może ponownie ogłosić otwarty konkurs ofert lub zastosować tryb wynikający z innych przepisów, w tym przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, 1812, 1933 i 2185)”.

Powyższe unormowania formułują katalog możliwych trybów, w jakich może nastąpić powierzanie lub wspieranie zadań, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.dz.p.p., organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, jak i przesłanki zastosowania tychże trybów. Rada, realizując upoważnienie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 u.dz.p.p., związana jest bezwzględnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma przepis art. 11 ust. 6 u.dz.p.p., w którym ustawodawca dopuścił możliwość powierzenia realizacji zadania publicznego w trybie wynikającym z przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, ale tylko w przypadku unieważnienia otwartego konkursu ofert, czego nie uwzględnia przepis § 7 Programu. Rada, przyjmując kwestionowaną regulację, dokonała zatem modyfikacji materii ustawowej, do czego nie została upoważniona.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy

wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W świetle powyższego, należało orzec 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 Wijewo

Wójt Gminy Wijewo