



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 grudnia 2023 r.

Poz. 12308

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.459.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 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 LXXIII/638/2023 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy gminy Międzychód 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 rok 2024” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 listopada 2023 r. Rada Miejska Międzychodu podjęła uchwałę nr LXXIII/638/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy gminy Międzychód 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 rok 2024”, 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) i art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 20 listopada 2023 r.

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

Podstawę materialnoprawną do podjęcia uchwały stanowił przepis 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.”, w myśl którego: „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 (w niniejszej sprawie: wraz z Programem stanowiącym 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, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. 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 wchodzą 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.). Jednocześnie ustawodawca w art. 13 u.o.a.n. zawarł katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymieniając w pkt 2 akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W konsekwencji przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, chyba że akt ten będzie określał termin dłuższy.

Tymczasem w § 3 uchwały Rada Miejska Międzychodu postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, rażąco naruszając ww. normy prawne. Rada nie uzależniła bowiem wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a ponadto nie wprowadziła odpowiedniego, wymaganego dla aktów prawa miejscowego, *vacatio legis* (tj. okresu, jaki musi upłynąć od momentu ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym do dnia jego wejścia w życie). Zaniechania w tym zakresie przesądzają o istotnym naruszeniu art. 2 ust. 1, art. 4 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. i stanowią samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2018 r., II SA/Kr 131/18; CBOSA).

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym stwierdzono, iż „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji [...]”.

Końcowo organ nadzoru podkreśla, że nie podzielił stanowiska Burmistrza Międzychodu wyrażonego w piśmie z 28 listopada 2023 r. (pismo złożone w toku postępowania nadzorczego), zgodnie z którym uchwała „nie narusza art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, w konsekwencji weszła w życie z dniem jej podjęcia przez radnych”. Zmiana linii orzeczniczej organu nadzoru co do charakteru prawnego przedmiotowej uchwały, prezentowanej jeszcze w styczniu 2023 r. (rozstrzygnięcia nadzorcze z 5 stycznia 2023 r. znak NP-II.4131.1.342.2022.5 oraz z 20 stycznia 2023 r. znak NP-III.4131.1.15.2023.5), jest spowodowana najnowszym orzecnictwem sądów administracyjnych, w szczególności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. W uzasadnieniu wyroku z 20 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 155/23, WSA w Poznaniu wyjaśnił, że „uchwała w sprawie programu współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego ma charakter aktu prawa miejscowego [...] uchwała jako akta prawa miejscowego podlegała obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. Tożsame stanowisko zajął ten Sąd w wyroku z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 294/23. Na aktualne stanowisko co do charakteru prawnego uchwał podejmowanych w oparciu o art. 5a ust. 1 i ust. 2 u.dz.p.p., wyrażone w powołanych wyrokach WSA w Poznaniu, zwrócono uwagę w piśmie z 28 września 2023 r. znak NP-III.40.9.2023.4 przesłanym – za pośrednictwem skrytki ePUAP - do wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz starostów z terenu województwa wielkopolskiego, w tym do Burmistrza Międzychodu, sygnalizując tym samym zmianę dotychczasowej linii orzeczniczej. Przemawia za nią także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lipca 2023 r., III OSK 1795/22, w uzasadnieniu którego Sąd ten wyraźnie stwierdził, że uchwała stanowiąca program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p. jest w istocie „aktem prawa miejscowego o charakterze programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania”.

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 Miejska Międzychodu

Burmistrz Międzychodu