



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 stycznia 2024 r.

Poz. 151

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1310.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 grudnia 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 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVII/435/23 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2024 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” oraz z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Gilowice przyjęła uchwałę Nr LXVII/435/23 w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2024 rok, dalej jako „uchwała”. Program współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, zwany dalej „Programem”, stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który stanowi podstawę do podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

- 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
- 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Dodatkowo, z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

- 1. 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.*

2. *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.*

Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

W ocenie organu nadzoru, uchwała jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Rada Gminy w § 3 uchwały wskazała: *Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.* Wprowadzenie przez organ stanowiący gminy powyższego terminu wejścia w życie uchwały powoduje brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy okresu *vacatio legis*, który zgodnie z jego treścią powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej „14 dni od dnia jej ogłoszenia” w urzędowym publikatorze pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Należy zatem stwierdzić, że przepis § 3 uchwały, który w sposób nieuzasadniony nie przewiduje wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a w konsekwencji także z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

W przypadku przedmiotowej uchwały, wymaganą procedurą jest podjęcie uchwały zgodnie z przepisami ustawy, tj. 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 literaturze podkreśla się, że „takie rozwiązanie pełni dwie ważne funkcje: zabezpiecza ono obrót prawny przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie; wyraża zasadę (skierowaną głównie do organów wydających akty wykonawcze), w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni.” (Grzegorz Wierczyński, *Komentarz do art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.* Lex)

Dodatkowo, należy podkreślić, że w art. 4 ust. 2 ustawy określone zostały wyjątki od stosowania standardowego okresu *vacatio legis*, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 ustawy, 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. Jednakże, Rada Gminy, podejmując przedmiotową uchwałę określiła w § 3 datę wejścia w życie – „*Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*”, czyli przed upływem czternastodniowego terminu. Jednocześnie, nie zostały zachowane przesłanki uprawniające do zastosowania krótszego terminu *vacatio legis* (nie wykazano, że jest to uzasadniony przypadek). W związku z tym należy uznać, że termin wejścia w życie został określony w sposób nieprawidłowy, a całą uchwałę należy uznać za sprzeczną z prawem. Nawet jeśli przyjąć, że w przedmiotowej sprawie zachodzi uzasadniony przypadek do zastosowania krótszego okresu *vacatio legis*, to należy uznać, że w uchwale nie został w ogóle określony termin wejścia w życie. Użyte bowiem sformułowanie „14 dni” odnosi się do okresu czternastodniowego, nie określa natomiast konkretnej daty wejścia w życie.

Konkludując, Rada Gminy Gilowice nieprawidłowo określając datę wejścia w życie uchwały, istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, co przesądza o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie *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. 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.*

Analiza treści art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty – w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego”, w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy nie wypełniła zakresu spraw przekazanych jej do uregulowania, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Rada nie zawarła bowiem w Programie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji, zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada w rozdziale X Programu *Informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji*, przyjęła: *7. W wyniku konsultacji trwających od dnia 14 listopada 2023 r. do dnia 24 listopada 2023 r. wpłynęły/nie wpłynęły opinie dotyczące projektu programu współpracy na rok 2024.*

Zdaniem organu nadzoru, Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o sposobie tworzenia programu i o przebiegu konsultacji. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do terminu przeprowadzenia przedmiotowych konsultacji, podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłoszenia sugestii, opinii czy uwag do projektu programu współpracy, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp.

W niniejszym Programie, określając przebieg konsultacji, Rada nie zawarła informacji dotyczących zgłoszonych uwag, tj. ile i jakie uwagi wpłynęły, które podmioty zgłosiły uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. W rozdziale X Programu wskazano wyłącznie na termin i sposób przeprowadzenia konsultacji, bez omówienia ich wyników. Z zapisów uchwały nie wiadomo, czy w toku konsultacji zgłoszono jakieś uwagi oraz w jaki sposób ewentualnie zgłoszone uwagi wpłynęły na treść Programu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. III SA/Gl 505/21, publ. CBOSA: Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób

zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. A zatem, regulacje zawarte w rozdziale X Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zdaniem organu nadzoru, nieuregulowanie w przedmiotowym Programie obligatoryjnego elementu dotyczącego informacji o przebiegu konsultacji stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Za niegodny z prawem należy uznać również pkt 5, zawarty w rozdziale „stosowane pojęcia” Programu, o treści dotacji – rozumie się przez to *dotację, o której mowa w art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1670 ze zm.)*. 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 *ilekroć 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. 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. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W rozdziale XI Programu, w pkt 3, Rada ustaliła, że *Imienny skład komisji, regulamin otwartego konkursu ofert oraz pracy Komisji Konkursowej określa Wójt w formie zarządzenia*. Natomiast w pkt 6 Rada ustaliła, że *Pracą Komisji kieruje przewodniczący, który w sprawach nie uregulowanych regulaminem ustala zasady postępowania*.

Tymczasem z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika jednoznacznie, że to rada gminy jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Pod pojęciem tych zasad należy rozumieć procedurę, tryb pracy, jaki jest stosowany przy wykonywaniu zadań przez taką komisję. Przeniesienie uprawnień z organu uchwałodawczego na organ wykonawczy jest sprzeczne z prawem (*por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 380/20*). Zatem norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy, a tym bardziej na Przewodniczącego Komisji konkursowych do opiniowania ofert, obowiązku określenia regulaminu Konkursu oraz pracy Komisji konkursowej czy też określania zasad postępowania tej Komisji. Zasady działania Komisji konkursowej do opiniowania ofert powinien określić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (*zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA*).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVII/435/23 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Gilowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2024 rok – w całości, 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, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy