

Gorzów Wlkp., 11 stycznia 2011r.

NK.I.4131.8.2011.AZie

Rada Gminy Santok

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 23 grudnia 2010r. uchwały Nr III/16/10 Rady Gminy Santok z dnia 17 grudnia 2010r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Santok na rok 2011 z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Uzasadnienie

W dniu 17 grudnia 2010r. Rada Gminy Santok podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Santok na rok 2011 z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003r., Nr 96, poz. 873 ze zm. - zwana dalej „ustawą”), art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2010r. Nr 17 poz. 95).

Zgodnie z treścią przywołanego w podstawie prawnej uchwały art. 5a ust. 1 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. Z kolei w myśl art. 5a ust. 4 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 przeznaczanych 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.

Podjęta przez Radę Gminy Santok uchwała narusza przepis art. 5a ust. 1 w zakresie terminu uchwalenia programu. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy rada winna uchwalić roczny program współpracy do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu, a zatem przedmiotowy program rada gminy winna była uchwalić w terminie do dnia 30 listopada 2010r. Ponadto podjęta uchwała nie wypełnia również dyspozycji art. 5a ust. 4 ustawy. Z brzmienia tego przepisu wynika, że sprawy w nim określone stanowią obligatoryjne elementy każdego uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rocznego programu współpracy. Badana uchwała winna więc kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, zawartym w art. 5a ust. 4 ustawy. Tymczasem w uchwale Rady Gminy Santok nie uregulowano zagadnień dotyczących wysokości środków przeznaczanych na realizację programu (art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy). Nie wypełniają bowiem obowiązku wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację programu postanowienia § 5 załącznika do uchwały stanowiące, iż wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu określa uchwała budżetowa Gminy na rok 2011. Dyspozycję wskazania wysokości środków wypełnia postanowienie pozwalające na wyprowadzenie konkretnej wartości pieniężnej. W uchwalonym przez radę gminy programie brak jest również informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Obowiązek zamieszczenia tych

elementów wynika jednoznacznie z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Użycie przez ustawodawcę zwrotu: „w szczególności” oznacza, że choć wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, to obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Brak w uchwale wskazanych wyżej elementów programu stanowi zatem istotne naruszenie prawa.

Ponadto Rada Gminy w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, że *„uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i obowiązuje od 1 stycznia 2011r.”*. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada nie zakwalifikowała uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała posiada walory aktu prawa miejscowego, zawierającego normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jej adresatami jest bliżej nieokreślony krąg organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ww. ustawy. Fakt, że podjęta przez radę uchwała jest skierowana do określonego rodzaju adresatów nie pozbawia jej cech generalności. Istotne jest, że nie określa ona sytuacji konkretnego adresata, ale wszystkich którzy spełniają określone kryteria. Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl przepisów obowiązujących do dnia 11 marca 2010r. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwały programy współpracy z organizacjami pożytku publicznego, które zawierały i wytyczały jedynie ogólne zasady i obszary współpracy samorządów z tymi podmiotami i nie posiadały one waloru aktów prawa miejscowego. Dodany ustawą z dnia 22 stycznia 2010r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146) art. 5a, w tym ust. 4 zdaniem organu nadzoru zmienił charakter uchwały. Analiza art. 5a ust. 4 w kontekście prawnych charakterystycznych cech aktów prawa miejscowego wymienionych wyżej, a wyróżnionych w doktrynie i orzecznictwie nakazuje zakwalifikowanie obecnie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. W związku z powyższym przedmiotowa uchwała powinna wchodzić w życie na zasadach określonych

w art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „*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*”. Z kolei w myśl art. 13 pkt 2 ww. ustawy: „*W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*” Nieprawidłowe ustalenie terminu wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że zgodnie z § 29 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach do uchwały zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Zatem należy stwierdzić, iż w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domałowski
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat.
2. a/a.

RADCA PRAWNY
Angelika Zielinska
nr RZG-G-288

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Krzyszyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli