

Gorzów Wlkp., 4 marca 2011r.

NK.I.4131.80.2011.AZie

Rada Gminy Dąbie

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 2 lutego 2011r. uchwały Nr IV/13/11 Rady Gminy Dąbie z dnia 27 stycznia 2011r. w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2011.

Uzasadnienie

W dniu 27 stycznia 2011r. Rada Gminy Dąbie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2011.

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 (j.t. Dz. U. z 2010r., Nr 234, poz. 1536 - zwana dalej „ustawą”), § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908) oraz 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 uchwała wypełnia 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 Dąbie nie wskazano zakresu przedmiotowego programu co wynika z treści art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Nie uregulowano również 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 § 4 uchwały gdzie wskazano wyłącznie wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań priorytetowych programu. Dyspozycję wskazania wysokości środków wypełnia określenie konkretnej wartości pieniężnej przeznaczonej na realizację przyjętego programu, a nie wskazanie wyłącznie środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań priorytetowych. 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.

Przepis art. 15 ust. 2d ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, iż: „W skład komisji konkursowej wchodzi osoba reprezentująca organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób reprezentujących organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie”. Rada Gminy w § 6 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały postanowiła, iż w skład komisji konkursowych wchodzi reprezentant organizacji pozarządowych wskazując tym samym, że będzie to jedna osoba, co jest sprzeczne z cytowanym przepisem ustawy, który wyraźnie wskazuje na liczbę mnogą, a zatem przynajmniej 2 osoby. Również zapisy § 6 ust. 3 podjętej przez radę uchwały stanowią powtórzenie przepisu art. 15 ust. 2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Natomiast regulacje zawarte w § 7 i 8 uchwały stanowią powtórzenie treści art. 13 ust. 2 i 3 ustawy. Jednocześnie informacje o zasadach przyznawania dotacji powinny być zawarte w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, co wynika z art. 13 ust. 2 ustawy. Dlatego też regulacje zawarte w § 12 badanej uchwały wykraczają poza upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zawarte w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14.12.2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa. Dokonywanie przez radę wykładni rozszerzającej przepisu kompetencyjnego w przypadku uchwalania aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa, co potwierdza zarówno doktryna jak i orzecznictwo. Jednocześnie wskazane wyżej zapisy kwestionowanej uchwały naruszają przepisy prawa materialnego tj. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Rada gminy tym samym obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. „*Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie (...) raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego*”. Pogląd taki został ugruntowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym np. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003r. sygn. akt II SA/WR 2572/02.

Ponadto Rada Gminy w § 15 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia oraz podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń oraz stronach internetowych Urzędu Gminy Dąbie*”. 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 wchodzi 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 oraz brak istotnych elementów programu stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że przedmiotowa uchwała narusza przepis art. 5a ust. 1 w zakresie terminu uchwalenia programu. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy rada uchwała 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. Uchybienie powyższego terminu w ocenie organu nadzoru nie ma charakteru istotnego naruszenia prawa.

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.

Otrzymują:

1. adresat.
2. a/a.

RADCA PRAWNY
Angelika Zielińska
nr RZG-G-288

Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Krzyszyna Brodarska
Starszy Inspektor
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY