

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.349.2016.ASzc

z dnia 4 stycznia 2017 r.

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVI/211/2016 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie: uchwalenia programu współpracy Gminy Nowogród Bobrzański z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2017 r. w następującej części:

- 1) § 8 pkt 1 lit. c;
- 2) § 13 ust. 2 pkt 3 w części „posiadające siedzibę na terenie Gminy Nowogród Bobrzański lub działające na jej rzecz”;
- 3) § 19 w części „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 roku”.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2016 r. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła uchwałę Nr XXXVI/211/2016 w sprawie: uchwalenia programu współpracy Gminy Nowogród Bobrzański z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2017 r.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 8 grudnia 2016 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 3 ust. 2 i ust. 3, art. 5 ust. 2 pkt 1 i ust. 4, art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U.2016.1817, dalej u.d.p.p.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2016.296 ze zm., dalej u.o.a.n.).

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła uchwałę na podstawie art. 5a ust. 1 u.d.p.p. Zgodnie z powyższym przepisem, 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.

Uchwała podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 u.d.p.p. jest aktem prawa miejscowego. Uregulowania zawarte w uchwale powinny stanowić prawidłową realizację normy kompetencyjnej, jak również nie mogą wykraczać poza jej zakres. Uchwała taka powinna mieć również prawidłowo określony termin wejścia w życie.

Tymczasem w § 8 pkt 1 lit. c uchwały Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim postanowiła, że „Do finansowych form współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi zalicza się w szczególności: zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert na zasadach określonych w ustawie, w formie: wspierania wykonywania zadań publicznych przez udzielenie dofinansowania wkładu własnego organizacji pozarządowej do projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych (środki pochodzące spoza budżetu gminy)”.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 u.d.p.p. Zgodnie ze wskazanymi przepisami: współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach: zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie. Zlecenie realizacji zadań publicznych, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, może mieć formy: 1) powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Zdaniem organu nadzoru, stosownie do przepisu art. 5 ust. 2 pkt 1 u.d.p.p., zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie (tj. u.d.p.p.) stanowi jedną z form współpracy. Tym niemniej, zgodnie z art. 5 ust. 4 u.d.p.p. zlecenie realizacji zadań publicznych, o których mowa w ww. przepisie może przyjąć tylko formy wskazane w ustawie, tj. powierzenie lub wspieranie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie / dofinansowanie ich realizacji. Powyższe formy mają charakter katalogu zamkniętego, którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może rozszerzać w drodze uchwały.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie przewiduje możliwości dofinansowania wkładu własnego organizacjom pozarządowym do projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych. Z uwagi na powyższe, sporny zapis uchwały istotnie narusza prawo, albowiem został podjęty bez podstawy prawnej. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 771/16).

Kwestionowany przepis narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Zasada ta stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż organy administracji publicznej obowiązuje zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

W ocenie organu nadzoru również przepis § 13 ust. 2 pkt 3 uchwały w części: „posiadające siedzibę na terenie Gminy Nowogród Bobrzański lub działające na jej rzecz” istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.d.p.p.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca wskazał adresatów programów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Roczny program, o którym mowa w art. 5a ust. 1 u.d.p.p., dotyczy bowiem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. Stosownie do przepisu art. 3 ust. 2 u.d.p.p. organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku - osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4. Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 3 u.d.p.p. działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez: 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne; 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r.

poz. 176, 1170 i 1171), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Posiadanie statusu organizacji pozarządowej bądź prowadzenie działalności pożytku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 3 u.d.p.p. jest wystarczającą przesłanką do uzyskania statusu uczestnika programu (lub podmiotu współrealizującego postanowienia Programu, jak określiła to Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim). Rada Miejska w sposób nieuprawniony i z przekroczeniem delegacji, o której mowa w art. 5a ust. 1 u.d.p.p., określiła krąg podmiotów, do których adresowany jest Program, tj. organizacji posiadających siedzibę na terenie Gminy Nowogród Bobrzański lub działających na jej rzecz.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowo skonstruowany przepis o wejściu w życie uchwały. W myśl § 19 uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 roku oraz podlega wywieszeniu na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miejskim w Nowogrodzie Bobrzańskim.

Zasadą jest, 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 (por. art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Dopuszczalne jest zatem nadanie przepisowi o wejściu w życie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego innego brzmienia, w tym m.in. wskazanie dnia określonego kalendarzowo (konkretnej daty). Należy podkreślić, że najważniejszą zasadą dotyczącą redagowania przepisu dotyczącego wejścia w życie jest ta, że data wejścia w życie musi być tak wyznaczona, by nie budziła żadnych wątpliwości. Zastosowanie schematów sformułowanych w § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz.U.2016.283) pozwala takich wątpliwości uniknąć. Zasady te na mocy § 143 należy stosować również do uchwał rady gminy stanowiących akty prawa miejscowego.

Tymczasem § 19 uchwały został tak zredagowany przepis o wejściu w życie, że nie sposób ustalić, od kiedy zaczną one obowiązywać. Egzegeza powyższego przepisu prowadzi bowiem do konkluzji, iż rada zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od 1 stycznia 2017 r. Innymi słowy, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała miałaby wywoływać skutki prawne.

Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”, podczas gdy zakresy przedmiotowe tych pojęć są tożsame. Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Wejście w życie aktu normatywnego oznacza moment, od którego adresaci norm prawnych zawartych w danym akcie normatywnym mają obowiązek przestrzegać tych norm, a organy stosujące prawo - stosować je (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98, OTK/1999/3/39).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Nieprawidłowa konstrukcja przepisu o wejściu w życie takiej uchwały istotnie narusza prawo, powodując co do zasady konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Mając jednak na uwadze, że roczne programy współpracy przyjmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego co do zasady są realizowane w danym roku kalendarzowym w okresie od stycznia do grudnia, organ

nadzoru, chcąc utrzymać niniejszy akt normatywny w obrocie prawnym, uznał za konieczne stwierdzenie nieważności § 19 w części „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 roku”.

Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, że w § 14 uchwały błędnie rada określiła termin przedłożenia przez Burmistrza sprawozdania z realizacji programu (jest: 31 maja 2017 roku, powinno być: 31 maja 2018 roku).

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim miała obowiązek wydać przepisy normujące współpracę Gminy Nowogród Bobrzański z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, tylko w zakresie udzielonej delegacji ustawowej.

Z uwagi na powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek