



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

§ 3 uchwały Nr LXII/532/22 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kościerzyna z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok”, w zakresie słów: „po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”.

UZASADNIENIE

W dniu 30 listopada 2022r. Rada Miasta Kościerzyna podjęła uchwałę Nr LXII/532/22 w sprawie przyjęcia „Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kościerzyna z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok”. Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022r. poz. 1327 z późn. zm.). Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 2 grudnia 2022r. W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta postanowiła o uchwaleniu Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kościerzyna z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023, stanowiącego załącznik do uchwały. W § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z dniem 1 stycznia 2023r. W ocenie organu nadzoru § 3 uchwały w sposób istotny narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z art. 13 wyżej wymienionej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;

- 3a) statuty związków metropolitalnych
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
- a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
- b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Cytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W szczególności przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z wymienionym w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wymieniony w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, zaś w myśl art. 41 ust. 1 tej ustawy akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Natomiast w myśl wskazanego w podstawie prawnej uchwały art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. 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. W ocenie organu nadzoru wyżej wskazane przepisy nie stanowią upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. W szczególności, wyżej wymieniona ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie kwalifikuje rocznego programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy jako aktu prawa miejscowego. Zgodnie z językową definicją

słowa "program", jest to plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp., czy też założenia, postulaty i cele jakiejś działalności (zob. Słownik języka polskiego PWN, Sjp.pwn.pl). Program współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi konkretyzuje sposoby działania gminy w celu wypełnienia obowiązków gminy wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tego rodzaju program nie jest więc aktem prawa miejscowego, zatem nie podlega publikacji w trybie określonym w wymienionej wyżej ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Dodać należy, że z art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Przy czym w doktrynie podkreśla się, że upoważnienie ustawowe powinno znaleźć się w przepisach materialnego prawa administracyjnego i mieć wyraźny charakter (zob. B. Dolnicki [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018, art. 40, art. 41). Aktami prawa miejscowego są akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Normy są generalne, gdy są adresowane do nieokreślonego kręgu osób. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) wywieziono, że *„Aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do nieokreślonego adresata). Musi wywierać "skutki zewnętrzne" oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa”*. Jednocześnie organ nadzoru dodaje, że podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2021r. w sprawie o sygn. akt III OSK 4215/21 (publ.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) w zakresie uznania co do zasady rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o wolontariacie jako aktu o charakterze planistycznym, skierowanego do organu wykonawczego gminy, który ów program będzie wykonywać. Sąd ten wyraził pogląd, że program taki powinien być zakwalifikowany jako akt prawa miejscowego wówczas, gdy oprócz postanowień o charakterze planistycznym zawiera również normy o charakterze generalno- abstrakcyjnym, kreujące prawa lub obowiązki po stronie podmiotów spoza administracji publicznej. Po przeprowadzeniu analizy treści Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kościerzyna z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok, organ nadzoru nie stwierdził, by Rada Miasta ustanawiała w tym programie normy o charakterze

generalnym i abstrakcyjnym (prawa, czy obowiązki dla podmiotów zewnętrznych wobec organów jednostek samorządu terytorialnego). Zatem program ten nie jest aktem prawa miejscowego. Mając powyższe na uwadze, § 3 uchwały Nr LXII/532/22 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kościerzyna z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok” jest sprzeczny z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W tej sytuacji stwierdzenie nieważności § 3 przedmiotowej uchwały w zakresie słów: „po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego” jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich