



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie uchwały Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 29 czerwca 2011 roku nr IX/42/2011 w sprawie wprowadzenia "Regulaminu Konsultacji Społecznych Programów Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi"

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 29 czerwca 2011 roku nr IX/42/2011 w sprawie wprowadzenia "Regulaminu Konsultacji Społecznych Programów Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi".

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2011 roku Rada Miasta i Gminy Świerzawa podjęła uchwałę nr IX/42/2011 w sprawie wprowadzenia "Regulaminu Konsultacji Społecznych Programów Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi". Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2011 roku.

W toku badania legalności uchwały stwierdzono, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zmianami).

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała na art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie ze wskazanym przepisem zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Z tytułu i treści uchwały nr IX/42/2011 wynika, że art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mógł stanowić podstawy prawnej jej podjęcia. Przepisem właściwym w tym zakresie jest natomiast art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z normą kompetencyjną w nim zawartą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Uchwała podejmowana na podstawie wskazanej normy kompetencyjnej stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80*). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w określonych w tych aktach sytuacjach

uprawnienia . O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mogła się powołać każda jednostka z nieoznaczonego kręgu adresatów (tutaj organizacja społeczna lub inny określony przez ustawę podmiot). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W ocenie organu nadzoru dyspozycja art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zawarta w słowach „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa (...) sposób konsultowania (...) projektów aktów prawa miejscowego (...). oraz dyspozycja art. 5a ust. 1 zawarta w słowach „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach (...) przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 , roczny program współpracy (...)” . oznacza, że kompetencja do określenia sposobu konsultowania nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wyczerpującego i kompleksowego uregulowania materii w tym zakresie. Mówiąc inaczej Rada nie może ograniczać realizacji normy kompetencyjnej do wybranych jej elementów, co w konkretnym przypadku przejawia się w ustaleniu przez Radę zasad odnoszących się tylko i wyłącznie do konsultowania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Tym samym należy uznać, że Rada nie wypełniła dyspozycji art. 5 ust. 5 i związanego z nim art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Nie znajdzie tu zastosowania § 119 ust. 2 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), pozwalający na wydanie więcej niż jednego aktu prawa miejscowego w sytuacji, gdy jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne. Z cytowanych już wcześniej przepisów wynika bowiem jednoznacznie, że materia w tym zakresie powinna zostać uregulowana wyczerpująco w jednym akcie. Należy tutaj dodatkowo wyjaśnić, że zarówno zakres przedmiotowy, jak i zakres podmiotowy konsultacji określa ustawa. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy: „Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.”. Jedną z form współpracy jest zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Z kolei przepis art. 5 ust. 5 ustawy, na podstawie którego podjęta została badana uchwała, mówi o konsultowaniu projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Natomiast program współpracy uchwalany jest na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym podlega on konsultacjom, na takich zasadach, jak projekty aktów prawa miejscowego, przy czym sam program współpracy aktem prawa miejscowego nie jest. Na zasadach określonych zatem w uchwale konsultowane będą akty prawa miejscowego oraz program współpracy, a nie tylko program współpracy, jak by to wynikało z uchwały.

Ponadto organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na poszczególne przepisy uchwały, które w sposób istotny naruszają art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W § 2 ust. 1 Regulaminu Rada określiła formy w jakich mogą być przeprowadzone konsultacje. Z kolei w dyspozycji ust. 2 rzeczonego przepisu dopuszczono inne, bliżej nieokreślone formy konsultacji, zapewniające szeroki dostęp do uczestnictwa w konsultacjach. Postanowienie zawarte w § 2 ust. 2 w istotny sposób narusza art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, poprzez subdelegację kompetencji z Rady Miasta i Gminy na Burmistrza Świerzawy. Powoduje ono, że katalog możliwych form konsultacji określonych w § 2 ust. 1 uchwały ma charakter otwarty. Może to doprowadzić do sytuacji, w której Burmistrz Świerzawy będzie mógł przeprowadzić konsultacje wedle formy nieprzewidzianej przez uchwałę. Oznacza to, że Rada nie zrealizowała w pełni normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Trzeba bowiem zauważyć, że według § 119 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Zgodnie z § 143 załącznika do

rozporządzenia, zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że niezbędnym jest, aby to Rada Miasta i Gminy Świerzawa, na zasadzie wyłączności, w sposób wyczerpujący i precyzyjny określiła formy konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z uprawnionymi podmiotami i organizacjami w celu pełnej realizacji przedstawionej normy kompetencyjnej. Tymczasem unormowanie § 2 ust. 2 uchwały modyfikuje we wskazany wyżej sposób normę kompetencyjną określoną w art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednocześnie zapis § 2 ust. 2 uchwały umożliwia Burmistrzowi zastosowanie innej wybranej przez siebie formy konsultacji, a tym samym postanowienie § 2 ust. 2 uchwały stanowi subdelegację wyłącznych kompetencji rady gminy, a tego norma kompetencyjna art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie przewiduje.

W § 4 Regulaminu Rada wprowadziła obowiązek konsultacji wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi w trybie określonym dla obowiązkowych rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Tymczasem obowiązek ten wynika wprost z ustawy. Zgodnie z postanowieniem art. 5a ust. 1 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy (a więc trybie wprowadzonego przez Radę Regulaminu konsultacji), roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Stosownie do treści art. 5a ust. 2 ustawy w przypadku wieloletniego programu współpracy jego uchwalenie powinno nastąpić w sposób określony w ust. 1 art. 5a ustawy. Oznacza to, że art. 5a ust. 1 odnosi się również do wieloletnich programów współpracy. Mówiąc inaczej i przenosząc poczynione rozważania na grunt zaistniałej sytuacji, w przypadku wieloletnich programów współpracy istnieć będzie obowiązek ich uchwalania w trybie określonym dla rocznych programów współpracy. Dlatego nie tylko bezpodstawne ale również niepotrzebne jest umieszczanie w uchwale określającej tryb konsultacji, postanowień o obowiązku ich stosowania do określonych stanów faktycznych. Zwłaszcza w sytuacji, gdy o tym decyduje ustawodawca (art. 5a ust. 2 ustawy). Działanie takie jest nie tylko wykroczeniem poza ramy upoważnienia ustawowego określonego w art. 5 ust. 5 ustawy, ale również stanowi nieprawne wkroczenie w sferę zastrzeżoną wyłącznie dla ustawodawcy.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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