



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 11 stycznia 2022 r.

Poz. 242

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.3.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność** załącznika do uchwały XLVII/316/2021 Rady Gminy Bartoszyce z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy Gminy Bartoszyce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022, w części dotyczącej:

- § 9 ust. 9,
- § 12 ust. 2,
- § 12 ust. 4,
- § 12 ust. 5 w zakresie sformułowania: „wraz z propozycją wyboru oferty lub ofert i wysokością dotacji na realizację zadania publicznego”
- § 12 ust. 6

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Bartoszyce, działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.), uchwaliła roczny program współpracy Gminy Bartoszyce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022, zwany dalej programem.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu, jako organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2021 r.

W ocenie organu nadzoru wskazane w sentencji rozstrzygnięcia postanowienia programu, istotnie naruszają prawo.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ustawy, 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 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Z kolei, jak stanowi art. 5a ust. 4 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy 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 ustawy;
- 5) priorytetowe zadania publiczne;
- 6) okres realizacji programu;
- 7) sposób realizacji programu;
- 8) wysokość środków planowanych 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.

Realizując powyższą normę kompetencyjną, Rada Gminy Bartoszyce postanowiła:

- w 9 ust. 9 programu, że oceny ofert pod względem formalnym dokonuje wyznaczony pracownik Urzędu odpowiedzialny za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Wyboru ofert dokonuje komisja konkursowa, opiniująca oferty pod względem merytorycznym. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert określa Zarządzenie Wójta.

- w § 12 ust. 2 i ust. 5-6 programu, że: w skład komisji wchodzi minimum 3 osoby, w tym przedstawiciele wskazani przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, biorące udział w konkursie (ust. 2), komisja konkursowa sporządza i przedstawia Wójtowi protokół wraz z propozycją wyboru oferty lub ofert i wysokością dotacji na realizację zadania publicznego (ust. 5), ostatecznego zatwierdzenia wyboru oferenta, na podstawie opinii komisji konkursowej, dokonuje Wójt (ust. 6).

Należy wskazać, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, uchwała podjęta na podstawie art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest aktem prawa miejscowego. Uchwalony przez radę gminy program zawiera bowiem normy o charakterze generalnym (czyli nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie są konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości). Stanowisko przedstawione powyżej zostało zaprezentowane m.in. w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 78/18.

W aktach prawa miejscowego – o czym stanowią zasady postępowania legislacyjnego zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia) oraz nie powtarza się w nim przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia). Rada gminy nie jest zatem władna do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też przyjmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia aktem niższego rzędu zagadnień niewynikających wprost z przepisów ustawy. Przepisy aktu podstawowego, wykraczające poza upoważnienie zawarte w ustawie, naruszają zarówno normę upoważniającą, jak i konstytucyjną zasadę praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

Jak wynika, z treści wyżej zacytowanego art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. W art. 15 ust. 2a – ust. 2f ww. ustawy, wskazano podmioty wchodzące w skład komisji konkursowej, a także podmioty mogące brać udział w jej pracach. Skoro zatem kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę, tryb powoływania, jak i określenie zasad działania komisji konkursowej poza tym, że nie może zostać sędowane na organ wykonawczy gminy, nie może też być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Tym samym, postanowienia § 9 ust. 9 zd. 3 i § 12 ust. 2 programu, regulujący ww. materię, zostały podjęte z istotnym naruszeniem w ww. przepisu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ww. ustawy, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z treści tego przepisu wynika, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Natomiast z postanowień § 9 ust. 9 oraz § 12 ust. 4 i ust. 5 programu wynika, że Komisja nie tylko opiniuje złożone oferty, ale też dokonuje ich oceny, wyboru oraz proponuje wysokość udzielonej dotacji. Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. III SA/Wr 124/13). Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby merytoryczna ocena, wybór najkorzystniejszej oferty, a także sporządzenie protokołu z propozycją rozstrzygnięcia konkursu i wysokości dotacji stanowiło takie opiniowanie.

Dlatego też należy uznać, że treść § 9 ust. 9 zd. 2 i § 12 ust. 5 programu, rażąco narusza art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Odnośnie kwestionowanego przepisu § 9 ust. 9 zd. 1 programu, wskazać trzeba, że w myśl art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1). Zgodnie z ust. 2 ww. art. 33, do niego również należy określenie, w formie regulaminu organizacyjnego, nadanego w drodze zarządzenia, organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy. Ponadto, co wynika z art. 33 ust. 3 i ust. 5 ww. ustawy, wójt jest kierownikiem urzędu, który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Kwestionowanym postanowieniem programu, organ stanowiący, nie mając ku temu kompetencji wkroczył w obszar działania organu wykonawczego. To wójt, bowiem jako kierownik urzędu – pracodawca, uprawniony jest do określenia i uzgodnienia zakresu zadań pracowników urzędu i rada nie może ingerować w jego działanie w tym zakresie. Tym samym, wskazany przepis jest podjęty bez podstawy prawnej i musi być wyeliminowany z obrotu prawnego.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie została również upoważniona do wskazania w programie, organu kompetentnego, w zakresie ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert (§ 12 ust. 6 programu), gdyż kompetencja do rozstrzygnięcia konkursu przez organ administracji publicznej (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego), wynika wprost z ustawy. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie daje zaś radzie podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo przyjętą materię, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielenie tych przepisów w akcie prawa lokalnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki