



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 80

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.444.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XLIII/400/22 Rady Gminy Dywity z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie Roczno programu współpracy Gminy Dywity 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 2023 rok, w części dotyczącej ust. 2, ust. 3 zd. drugie, zd. trzecie, zd. czwarte, ust. 4, ust. 6 w zakresie sformułowania „zamkniętych bez udziału oferentów,” Rozdziału XII Komisja Konkursowa – tryb powoływania i zasady działania oraz ust. 1 pkt 3 i 4, ust. 2 Rozdziału XIII Postanowienia końcowe.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Dywity działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327), uchwaliła Roczny program współpracy Gminy Dywity z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 30 listopada 2022 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 i w myśl art. 5a ust. 4 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 w Dywitach w Rozdziale XII Programu, w ust. 2 wskazała, że w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego, osoby reprezentujące organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie. Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, jeżeli wystąpi któraś ze wskazanych poniżej okoliczności:

- żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej,
- wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji,
- wszystkie powołane w skład komisji osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2. W skład komisji konkursowej mogą być powołane także z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. W wydaniu opinii oferty złożonej w konkursie, nie może brać udziału osoba, której powiązania ze składającym ją podmiotem mogą budzić zastrzeżenia, co do jej bezstronności (ust. 4).

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/OI 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 stanowione 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 o 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 nie mogą być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Tym samym, postanowienia ust. 2 i ust. 4 Rozdziału XII Programu, regulujące ww. materię, zostały podjęte z istotnym naruszeniem w ww. przepisu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W Rozdziale XII Programu, w ust. 3 zd. drugie, Rada Gminy Dywity postanowiła, iż „Protokół zawierający wskazania i rekomendację dotyczącą przyznania środków finansowych Komisja przedkłada Wójtowi.”

W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, rażąco narusza art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z treści powołanego przepisu wynika, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Nie można zatem przyjąć, że w delegacji, zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy, mieści się przedkładanie wójtowi wskazówek i rekomendacji dotyczących przyznawania środków finansowych oferentom. Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (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. II SA Wr 124/13). Rola komisji konkursowej polega tylko na funkcji opiniodawczej (wyrok WSA w Olsztynie II SA/OL 191/17 z dnia 4 kwietnia 2017 r.).

Nadto w Rozdziale XII Programu, w ust. 6, Rada Gminy Dywity postanowiła, iż „Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.”

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takiej regulacji pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy zasadą jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Wyrażona w tym przepisie zasada jawności odnosi się do wszelkich kwestii związanych z relacjami pomiędzy organami administracji, a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc także i do funkcjonowania komisji konkursowych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14). Ponadto w ust. 3 zdanie trzecie Programu, Rada ustaliła, że decyzję o udzieleniu wsparcia, zlecenia zadania podejmuje Wójt po zapoznaniu się z protokołem Komisji oraz, że od decyzji Wójta nie przysługuje odwołanie. Tymczasem, rada gminy nie została upoważniona do uregulowania tego zagadnienia w przedmiotowym akcie, 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 wkroczenia w ustawowo przyjętą materię, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielenie tych przepisów w akcie prawa lokalnego.

Nadto, określając podmioty uczestniczące w realizacji współpracy z organizacjami pozarządowymi, w ust. 1 pkt 3 i 4 Rozdziału XIII Programu – Postanowienia końcowe, wskazano, że podmiotem takim będzie Referat Bezpieczeństwa, Transportu Zbiorowego i Sportu w obszarze sportu oraz Referat Edukacji, Kultury i Zdrowia w zakresie koordynowania bieżących kontaktów pomiędzy gminą i organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W ocenie organu nadzoru, organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach i jednostkach organizacyjnych gminy. Kompetencje w tym zakresie, przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania, pełniąc również funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282 ze zm.).

Z tego też względu, to nie rada gminy, a organ wykonawczy ma wyłączne prawo do nałożenia na te podmioty obowiązków związanych z realizacją programu współpracy.

W Rozdziale XIII Programu, w ust. 2, Rada Gminy postanowiła, że „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa, w tym ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...) oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie. Rada Gminy na mocy kwestionowanego przepisu zastrzegła, iż inne przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, akty prawne hierarchicznie wyższe - ustawy, mają zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w Programie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je

ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. - sygn. IV SA/Wr 81/12).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak na wstępie.

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

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki