



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 89

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.448.2022 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 nr 1 do uchwały Nr XLIX/317/2022 Rady Miasta Górowo Iławeckie z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Miasta Górowo Iławeckie 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: § 8 ust. 5, § 11 ust. 1 w zakresie sformułowania „i przedstawienie Burmistrzowi Miasta swojej propozycji wyboru ofert najlepszych,” § 11 ust. 3, ust. 5, ust. 6.

Uzasadnienie

W załączniku nr 1 do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Miasta Górowo Iławeckie działając na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327), przyjęła Program współpracy Miasta Górowo Iławeckie 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.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 1 grudnia 2022 r.

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

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ww. 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 Miasta Górowo Iławeckie w § 11 ust. 3 Programu wskazała, że w skład Komisji Opiniującej wchodzi co najmniej dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie. 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 mogą 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 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 cytowanego 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 § 11 ust. 3 Programu, regulujące ww. materię, zostały podjęte z istotnym naruszeniem ww. przepisu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Następnie należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z powyższego przepisu wprost wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy. Z uwagi na powyższe, przyznanie komisji konkursowej uprawnień wykraczających poza opiniowanie złożonych ofert należy ocenić jako istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 2a, w związku z art. 15 ust. 1. Do czynności wykraczających niewątpliwie poza opiniowanie ofert należy zaliczyć: ocenę formalną i merytoryczną ofert (...) - § 11 ust. 5 oraz postanowienie § 11 ust. 1 Programu stanowiące, iż Komisja Opiniująca (...) przedstawia Burmistrzowi Miasta swoją propozycję wyboru ofert najlepszych (...).

Nadto w § 11 ust. 6 Programu, Rada Miasta Górowo Iławeckie postanowiła, iż „Komisja działa społecznie i z tytułu brania udziału w jej pracach członkom nie przysługują żadne rekompensaty finansowe i rzeczowe.”

Odnosząc się do powyższej regulacji organ nadzoru zauważa, że art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie umocowuje do umieszczenia w rocznym programie tego typu regulacji, gdyż zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługujących im z tego tytułu konkretnych uprawnień), nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (patrz wyrok Wojewódzkiego sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. III SA/Wr 175/14).

Nadto, poza delegację ustawową wykraczają postanowienia § 8 ust. 5 Programu - Sposób realizacji programu. Przedmiotowe przepisy nie stanowią norm dotyczących warunków ubiegania się o realizację zadania publicznego, lecz dotyczą sposobu postępowania organizacji po zawarciu umowy, a także ustalają prawa i obowiązki stron zawartej umowy. Kwestie te podlegają regulacjom art. 16 i art. 18 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przedmiotowe przepisy stanowią m.in., że organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. Regulacje zawarte w kwestionowanym przepisie stanowią materię umowną.

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