



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 stycznia 2023 r.

Poz. 168

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.1.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2023 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 LVI/459/2022 Rady Gminy Jonkowo z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy Jonkowo z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023, w części dotyczącej § 2 ust. 1 pkt 3,4,5 Rozdziału 2 - Realizatorzy programu, § 9 ust. 2 pkt 6 Rozdziału 9 - Sposób realizacji programu, § 12 ust. 3 Rozdziału 11 - Sposób oceny realizacji programu oraz § 14 ust. 4 pkt 1, ust. 4 pkt 2 w zakresie sformułowania „i rozwiązuje się z chwilą wydania pisemnej opinii o celowości przyznania dotacji podmiotowej biorącym udział w konkursie,” ust. 6 pkt 2, ust. 7 Rozdziału 13 - Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Uzasadnienie

W załączniku nr 1 do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Jonkowo 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 Jonkowo z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 5 grudnia 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 Jonkowo w Rozdziale 13 Programu, w § 14 ust. 6 pkt 2, poprzez wskazanie elementów protokołu z prac komisji, wyposażyła komisję w kompetencje do oceny formalnej ofert.

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 podejmowania 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. Regulacja podstawowa wykraczająca poza upoważnienie zawarte w ustawie narusza 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. Zawsze bowiem 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).

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. 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 uprawnienie do wskazania ofert odpowiadających bądź nie odpowiadającym warunkom formalnym, wyników indywidualnej oceny (...) stanowiło takie opiniowanie.

Dlatego też należy uznać, że treść ust. 6 pkt 2 Rozdziału 13 Programu rażąco narusza art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W § 14 ust. 4 pkt 1 Regulaminu, Rada Gminy Jonkowo postanowiła, iż „udział w pracach komisji jest nieodpłatny i jej członkom i uczestnikom nie przysługuje zwrot kosztów podróży”

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 uprawnieniach), 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).

W delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie mieści się również postanowienie § 14 ust. 4 pkt 2 Programu stanowiące, iż „Komisja rozpoczyna działalność z dniem powołania i rozwiązuje się z chwilą wydania pisemnej opinii o celowości przyznania dotacji podmiotowej biorącym udział w konkursie,” bowiem organ stanowiący upoważniony został przez ustawodawcę jedynie do określenia trybu powołania i zasad działania komisji konkursowej.

Ponadto w § 9 ust. 2 pkt 6 Programu, Rada ustaliła, że decyzję o wyborze ofert i o udzieleniu dotacji podejmuje Wójt Gminy Jonkowo po zasięgnięciu opinii komisji konkursowej. 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 wkraczania w ustawowo przyjętą materię, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielenie tych przepisów w akcie prawa lokalnego.

Nadto, określając w § 2 ust. 1 pkt 3, 4, 5 Rozdziału 2 – Realizatorzy programu wskazano, że za przebieg programu współpracy (...) odpowiadają samodzielne stanowisko Urzędu Gminy, jednostki organizacyjne podległe Gminie, Gminny Ośrodek Kultury, w § 12 ust. 3 Rozdziału 11 – Sposób oceny realizacji programu wskazano, iż monitoringiem realizacji zadania programu zajmuje się osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy oraz w § 14 ust. 7 Rozdziału 13 – Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert wskazano, iż pracownicy Urzędu Gminy przez posiedzeniem komisji konkursowej mogą dokonać wstępnej oceny formalnej wniosków.

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.

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