



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 stycznia 2023 r.

Poz. 200

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.17.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność** załącznika do uchwały Nr XXXI/245/2022 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na terenie Gminy Janowiec Kościelny na rok 2023, w części dotyczącej:

- ust. 2 - ust. 3, ust. 6 tiret 2, ust. 6 tiret 4, ust. 8 - 9 rozdziału 12
- ust. 2 rozdziału 13

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie - doręczonej organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2022 r., Rada Gminy Janowiec Kościelny 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. 1371 ze zm.), uchwaliła roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na terenie Gminy Janowiec Kościelny na rok 2022, zwany dalej programem.

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 Janowiec Kościelny w rozdziale 12 programu w ust. 2-3, określiła skład powoływanej przez Wójta komisji konkursowej oraz wskazała osoby, które mogą uczestniczyć w jej pracach z głosem doradczym. W ust. 6 tiret 2 i 4 ww. rozdziału programu, Rada Gminy wyposażała komisję konkursową w kompetencję do odrzucenia ofert niespełniających formalnych warunków konkursu lub zgłoszonych po wyznaczonym terminie, a także sprawdzania prawidłowości ogłoszenia konkursu. Ponadto w ust. 9 rozdziału 12 programu, Rada Gminy wskazała, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne, zaś w ust. 8 tego rozdziału uregulowała sposób ogłaszania wyników przeprowadzanych konkursów. W rozdziale 13 ust. 2 programu, Rada Gminy Janowiec Kościelny wskazała, że „w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy Kodeks Cywilny, ustawy o finansach publicznych, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy Kodeks Postępowania Administracyjnego”.

W ocenie organu nadzoru, wyżej uchwalone przez Radę Gminy Janowiec Kościelny regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

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 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 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. 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).

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, podmioty mogące brać udział w jej pracach, a także zasady wyłączania tychże osób ze składu komisji. 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 rozdziału 12 ust. 2 i ust. 3 programu, regulujące ww. materię, zostały podjęte z istotnym naruszeniem w ww. przepisie 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.

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 odrzucania ofert, czy sprawdzanie poprawności ogłoszenia konkursu stanowiło takie opiniowanie. Dlatego też należy uznać, że treść ust. 6 tiret 2 i tiret 4 rozdziału 12 programu rażąco narusza art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Odnosnie postanowień ust. 9 rozdziału 12 programu, należy wskazać, iż wykraczają one poza kompetencję wynikającą z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, bowiem nie upoważniają one organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wprowadzania w programie regulacji określających zasady na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, a tak należy interpretować przepis mówiący o tym, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne.

Stosownie do art. 15 ust. 2j ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, niezwłocznie po wyborze oferty ogłasza się wyniki otwartego konkursu ofert w sposób określony w art. 13 ust. 3, tj. poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, na stronie internetowej organu administracji publicznej. Ustawa w art. 15 ust. 2h wskazuje również co winno zawierać takie ogłoszenie (nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego, wysokość przyznanych środków publicznych).

Z uwagi na powyższe za istotne naruszenie przepisów ustawy należy uznać treść postanowień ust. 8 rozdziału 12 programu, stanowiące, że informacje o złożonych ofertach, przyznanych dotacjach oraz o ofertach niespełniających wymogów formalnych, jak również o odmowie lub udzieleniu dotacji na realizację zadań, są podawane do publicznej wiadomości w formie wykazu umieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronie internetowej Gminy Janowiec Kościelny. Regulacje te stanowią modyfikację cytowanych przepisów aktu wyższego rzędu, czyli ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Niedopuszczalne jest zaś, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie, odmiennie ustalane w prawie miejscowym.

W ust. 2 rozdziału 13 programu, Rada Gminy postanowiła, że „w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy Kodeks Cywilny, ustawy o finansach publicznych, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy Kodeks Postępowania Administracyjnego. W ocenie organu nadzoru wskazana powyżej regulacja narusza art. 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je stanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2).

Wyżej przytoczona regulacja programu godzi w obowiązujący, hierarchiczny system źródeł prawa. W kwestionowanym przepisie wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej *nieuregulowanych*, powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w kwestionowanym przepisie programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały rady gminy przed przepisami ustawy.

Wprowadzenie takich regulacji w uchwale stanowi naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich przepisów (wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2011 r. sygn. akt, wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 128/12, z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 81/12 oraz z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt. II SA/Wr 745/06).

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