

Olsztyn, dnia 21 marca 2022 r.

PN.4131.139.2022

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559), stwierdzam nieważność § 17 ust. 3, ust. 10 i ust. 13 załącznika do uchwały Nr L/383/22 Rady Gminy Działdowo z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie programu współpracy Gminy Działdowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 25 lutego 2022 r., Rada Gminy Działdowo, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15) ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r., poz. 1057 z późn.zm.), uchwaliła, w formie załącznika do uchwały, Program Współpracy Gminy Działdowo z Organizacjami Pozarządowymi oraz Podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W treści § 17 ust. 3, ust. 10 i ust. 13 przedmiotowego Programu, postanowiono, iż :

- z głosem doradczym w pracach komisji mogą brać udział osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie, w jakiej organizowany jest konkurs (ust. 3)
- ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert wraz z decyzją o wysokości przyznanej dotacji, dokonuje Wójt (ust. 10)
- ostateczny tryb pracy Komisji Konkursowych określa regulamin zatwierdzony przez Wójta w momencie ogłaszania konkursu (ust. 13).

W ocenie organu nadzoru ww. regulacje w sposób istotny naruszają prawo.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 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.

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 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 podustawowa 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)

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie została upoważniona do regulowania zasad udziału w pracach komisji osób posiadających wiedzę specjalistyczną, ani do wskazywania w programie, organu kompetentnego, w zakresie ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert i określenia wysokości kwoty przyznanej dotacji. Kwestie udziału specjalistów oraz kompetencja do rozstrzygnięcia konkursu przez organ administracji publicznej (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego), wynika wprost z ustawy, w tym zwłaszcza z treści jej art. 15 ust. 1, ust. 2e i ust. 2ea.

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

Ponad powyższe, rada gminy, nie została upoważniona do przyznania organowi wykonawczemu gminy kompetencji do zatwierdzania ostatecznego regulaminu, określającego tryb pracy komisji konkursowych

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 w związku z art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, kompetencję w zakresie ustalania trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert należy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Określając zasady działania komisji konkursowej rada uprawniona jest zatem do określenia wyczerpująco sposobu działania i prowadzenia przez nią prac, a nie delegowania tych uprawnień na organ wykonawczy gminy. Tryb działania komisji, które miałyby określić wójt, to nic innego, jak dodatkowe, szczegółowe zasady działania komisji konkursowych. Należy zauważyć, że gdyby ustawodawca przewidział możliwość uszczegóławiania zasad działania komisji konkursowych określonych uchwałą rady w drodze zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), możliwość taką przewidziałby wprost w przepisach ustawy.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Działdowo
- Wójt Gminy Działdowo

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Cholecki



