



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 4 stycznia 2019 r.

Urząd Gminy w Świątkach
wpłynęło dnia 09 STY. 2019
Przekazano do zał.
.....

PN.4131. 7 .2019

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U., z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) stwierdzam nieważność:

- § 6 ust. 3 w zakresie sformułowania „w szczególności”
- § 13 ust. 2-5
- § 13 ust. 10-12

załącznika do uchwały nr II/12/2018 Rady Gminy Świątki z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Świątki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami w 2019 roku.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świątki, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r. poz. 450 z późn. zm.), przyjęła roczny program współpracy Gminy Świątki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2019 roku, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany dalej programem. W opinii organu nadzoru wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego postanowienia uchwały naruszają obowiązujący porządek prawny

W § 6 ust. 3 programu określono zakres współpracy o charakterze pozafinansowym Gminy Świątki z organizacjami pozarządowymi i podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Prawodawca lokalny w ww. normie zastosował katalog otwarty, na co wskazuje użyty zwrot „w szczególności”. Konsekwencją zastosowania katalogu otwartego jest dopuszczenie możliwości realizacji współpracy o charakterze pozafinansowym w formach innych niż wskazane w uchwale. Natomiast stosownie do art. 5a ust. 4 pkt 4 ww. ustawy Rada Gminy jest obowiązana do określenia w podejmowanym programie form, w jakich współpraca będzie realizowana. Nieokreślenie zatem wszystkich form współpracy w programie, stanowi istotne naruszenie ww. normy kompetencyjnej.

W § 13 ust. 2 programu określono skład komisji konkursowej. Powyższe normy stanowią powtórzenie regulacji zawartych w art. 15 ust. 2a i 2d ww. ustawy. Umieszczenie takich postanowień w przedmiotowej uchwale jest niedopuszczalne.

Zgodnie z § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:

- 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.

W świetle brzmienia zaś § 135 - w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Powtórzenie natomiast regulacji ustawowej bądź jej modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (vide: wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95). W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że: "Wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach normatywnych o charakterze wewnętrznym może się stać przyczyną niejasności interpretacyjnych. Podmiot interpretujący przepis prawa wewnętrznego, zawierającego powtórzenie postanowień ustawy, kierując się zasadą racjonalnego prawodawcy, będzie doszukiwał się nieistniejącego merytorycznego uzasadnienia dla takiego "zabiegu redakcyjnego" (Bąkowski Tomasz, Bielski Piotr, Kazubowski Krzysztof, Kokoszcyński Marcin, Stelina Jakub, Warylewski Jarosław, Wierczyński Grzegorz, Komentarz, ABC 2003). Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej, stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (wyrok z dnia 20 maja 2008 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu III SA/Wr 204/08, LEX nr 507817). Naczelny Sąd Administracyjny - ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu, w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17), rozważając kwestię powodów niezgodności z prawem takiego powielania ustawowych przepisów wyjaśnił, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W § 13 ust. 3 programu Rada Gminy Świątki uchwaliła, iż w pracach komisji mogą również uczestniczyć z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań objętych konkursem. Powyższa norma programu stanowi modyfikację art. 15 ust. 2e, w myśl którego **komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę** z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Wskazana norma ustawowa przyznaje uprawnienie do korzystania z pomocy „ekspertów” **komisji**, tymczasem omawiany przepis programu nadaje „ekspertom” uprawnienie do udziału w pracach komisji. W związku z powyższym, należy wyeliminować ww. przepis programu z obrotu prawnego.

W § 13 ust. 4 programu wprowadzono obowiązek złożenia przez członków komisji konkursowej oświadczenia o bezstronności. Norma ta została podjęta z rażącym przekroczeniem delegacji ustawowej, z uwagi na treść art. 5a ust. 4 pkt 11, stosownie do którego rada gminy określa w programie współpracy tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Natomiast Rada Gminy

Świątki w przedmiotowej normie programu określiła obowiązek członków komisji, ponadto wyłączenie członka komisji zostało uregulowane w normie ustawowej tj. art. 15 ust. 2f.

W § 13 ust. 5 programu wprowadzono możliwość dokonania wstępnej oceny formalnej ofert przez pracowników urzędu. Należy zauważyć, że organ stanowiący gminy nie jest upoważniony na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie gminy, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują wójtowi, który zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Natomiast według art. 33 ust. 2 ww. ustawy, organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Jak wynika z powyższego, to nie rada gminy, ale wójt - jako kierownik urzędu, ma wyłączne uprawnienie do ustalenia pracownikom urzędu gminy zakresów czynności związanych z realizacją programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W § 13 ust. 10 programu ustalono przedmiot prac komisji, wskazując że jest to ocena ofert pod względem formalnym oraz ocena ofert pod względem merytorycznym. Art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazuje, iż organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Natomiast z art. 15 ust. 1 ww. ustawy, wskazuje, iż o ocenie ofert decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert, czyli wójt, kierując się kryteriami określonymi przez ustawodawcę. Należy podkreślić, iż rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby kwestionowane postanowienia stanowiły tylko o funkcji opiniodawczej (podobnie wyrok WSA w Olsztynie sygn. akt: II SA/Ol 191/17 z dnia 4 kwietnia 2017 r.).

W § 13 ust. 11 programu Rada określiła, że komisja konkursowa sporządza i przedstawia wójtowi protokół wraz z propozycją wyboru oferty lub ofert i propozycją przyznanej dotacji na realizację zadania publicznego. Powołany wyżej przepis programu pozostają w sprzeczności z art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z którego jednoznacznie wynika, iż powołana komisja konkursowa uprawniona jest jedynie do opiniowania złożonych ofert, w ramach którego nie mieści się uprawnienie do proponowania rozstrzygnięcia konkursu wraz z proponowaną wysokością dotacji.

W § 13 ust. 12 określono, iż ostateczną decyzję o udzieleniu dotacji podejmuje wójt po uprzednim zapoznaniu się z opinią komisji. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, rada nie została upoważniona do regulowania 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 organowi stanowiącemu podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo uregulowaną materię, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie przepisów ustawowych w akcie prawa lokalnego.

Zauważyć ponadto należy, że według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243 i 1050), zasada to „reguła, norma postępowania, prawo podstawowe”. Kompetencja organu stanowiącego do określenia - zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert (...) oznacza, że rada może w oparciu art. 5 ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego

i o wolontariacie, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, stanowić normy postępowania komisji konkursowej. Powołany wyżej przepis nie zawiera natomiast upoważnienia, dla tego organu, do ingerencji w sferę kompetencji organu wykonawczego administracji publicznej, ogłaszającego otwarty konkurs ofert, powołującego komisję konkursową oraz udzielającego dotację.

Na marginesie należy wskazać, iż przebieg konsultacji z organizacjami pożytku publicznego oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy winnie znajdować się w programie współpracy, a nie w jego uzasadnieniu.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski

Otrzymują:
Przewodniczący Rady Gminy Świątki
Wójt Świątek