



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 23 grudnia 2022 r.

Poz. 5884

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.435.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 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 § 13 zdanie pierwsze w zakresie sformułowania „przystępując do rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert”, ust. 3, § 15, § 16, § 19 oraz § 21 załącznika do uchwały Nr L/331/2022 Rady Miejskiej w Miłakowie z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Miłakowo z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 r.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miłakowie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 ze zm.), podjęła uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Miłakowo z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 r., stanowiącego załącznik do uchwały.

Uchwała została przedłożona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 5 grudnia 2022 r.

Zadaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

W § 13 programu stanowiącego załącznik do uchwały, w zdaniu pierwszym Rada Miejska w Miłakowie postanowiła, iż komisja przystępując do rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert dokonuje kolejno następujących czynności. Następnie w § 13 ust. 3 programu, Rada określiła, iż komisja konkursowa wskazuje oferty, na które proponuje się udzielenie dotacji lub jej nieudzielenie. Powołane przepisy uchwały zostały uchwalone z rażącym naruszeniem prawa. Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie rozpatrzenia złożonych ofert dokonuje organ administracji publicznej. Przepis ust. 2a powołanego art. 15 stanowi, iż organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Scedowanie przez Radę Miejską w Miłakowie w wyżej powołanych regulacjach programu, uprawnień do rozpatrzenia złożonych ofert na komisję konkursową, jest sprzeczne z powołanymi przepisami ustawy oraz wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego do podjęcia przedmiotowej uchwały. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych między innymi w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r. sygn. II SA/Ol 191/17. Wyłącznym zadaniem komisji konkursowej jest opiniowanie złożonych ofert i żadne inne uprawnienie, w tym upoważnienie do wskazywania przez komisję konkursową oferty, na którą proponuje się udzielenie bądź nieudzielenie dotacji, nie może jej być nadane. Stanowisko, co do charakteru komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. akt III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 roku sygn. akt III SA/Wr 124/13).

Ponadto, w § 15 programu, Rada Miejska w Miłakowie uchwaliła, iż przeprowadzona przez Komisję ocena ofert przedstawiana jest Burmistrzowi Miłakowa, który dokona ostatecznego wyboru ofert i zadecyduje o jej wysokości. Treść tego przepisu programu wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przedmiotowym programie, rada gminy jest uprawniona do określenia trybu działania komisji konkursowej, a nie do wskazania kompetencji burmistrza w zakresie wyboru ofert organizacji pozarządowych. Podobnie w § 16 programu, Rada Miejska bez podstawy prawnej uchwaliła, iż komisja konkursowa rozwiązuje się z chwilą rozstrzygnięcia konkursu. Na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Materia związana z rozwiązaniem komisji konkursowej nie stanowi przedmiotu trybu powoływania oraz zasad działania tej komisji.

W postanowieniach § 19 programu, Rada wskazała na co nie mogą być udzielane dotacje otrzymywane w ramach przedmiotowego programu. Należy stwierdzić, iż Rada na podstawie art. 5a ust. 4 ww. ustawy nie miała podstaw prawnych do regulowania powyższych kwestii. Tym samym, Rada Miejska w Miłakowie wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5 a ust. 4 ustawy, jednocześnie regulując w § 19 programu materię, która powinna zostać określona w umowie między podmiotem, który dotację otrzymał, a organem wykonawczym gminy.

Należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dokonując wykładni jej przepisów, odwołujących się do dotacji, należy sięgać do art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.). Według pierwszego z przepisów, dotację celową stanowią środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. W art. 221 ustawy o finansach publicznych postanowiono natomiast, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań (art. 221 ust. 1), przy czym zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z takim podmiotem (art. 221 ust. 2). Zgodnie zaś z treścią art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie określonym w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania 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 ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania dotacji.

Przywołane unormowania pozwalają stwierdzić, że wskazanie w programie na co nie może zostać przeznaczona dotacja należy do materii umownej. W żaden bowiem sposób nie da się z upoważnienia, zawartego w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wyprowadzić, w tym zakresie, kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Żaden z obligatoryjnych elementów (art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy nie formułuje uprawnienia rady gminy do określenia w uchwale stanowiącej roczny program współpracy rodzajów przyznawanych dotacji, czy zasad ich przyznawania (stanowisko takie zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 marca 2014 r. III SA/Wr 71/14).

Ponadto, w § 21 programu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Miejska w Miłakowie postanowiła, iż „w sprawach nieuregulowanych w programie współpracy mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa, w tym ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”. Rada Miejska w Miłakowie na mocy kwestionowanego przepisu zastrzegła, że akt prawny hierarchicznie wyższy tj. ustawa, ma zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w programie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują

hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2012 r. o sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

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