



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 23 grudnia 2022 r.

Poz. 5892

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.440.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXXVII/383/2022 Rady Powiatu w Olsztynie z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Powiatu Olsztyńskiego 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:

- § 8 ust. 12,
- § 14 ust. 7, ust. 8,
- § 14 ust. 10, ust. 11, ust. 12,
- § 15.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Powiatu w Olsztynie 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 ze zm.), uchwaliła roczny program współpracy Powiatu Olsztyńskiego 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 24 listopada 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.

Na wstępie 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 przyjmowania 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. Przepisy aktu pod ustawowego, wykraczające poza upoważnienie zawarte w ustawie, naruszają 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 powiatu nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. 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. Natomiast z postanowień § 14 ust. 7 i ust. 8 Rozdziału VIII Programu - Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert wynika, że Komisja nie tylko opiniuje złożone oferty, ale też dokonuje ich oceny oraz wyboru. Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (vide: 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 merytoryczna ocena, wybór najkorzystniejszej oferty, a także sporządzenie protokołu z propozycją rozstrzygnięcia konkursu stanowiło takie opiniowanie.

Dlatego też należy uznać, że treść § 14 ust. 7 i ust. 8 Programu, rażąco narusza art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ponadto w § 14 ust. 10 Programu, Rada ustaliła, że Zarząd Powiatu po zapoznaniu się z opinią Komisji, rozstrzyga w drodze uchwały otwarty konkurs ofert i podaje informację o zleceniu wybranej organizacji pozarządowej zadania publicznego do realizacji wraz z kwotą przyznanej dotacji. Tymczasem, rada powiatu 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.

Zastrzeżenia organu nadzoru odnoszą się również do przepisów - § 14 ust. 12 Programu.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3. Jednocześnie zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy, ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o:

- 1) rodzaju zadania;
- 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania;
- 3) zasadach przyznawania dotacji;
- 4) terminach i warunkach realizacji zadania;
- 5) terminie składania ofert;
- 6) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert;
- 7) zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3.

Powyższa kompetencja jest zastrzeżona dla organu wykonawczego, przy czym ustawodawca w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazał zarówno co powinno zawierać ogłoszenie otwartego konkursu ofert, jak również gdzie należy zamieścić informację o takim konkursie. Z tego powodu wyłączona jest tutaj jakakolwiek działalność legislacyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, polegająca w tym przypadku na powtórzeniu przepisów rangi ustawowej bądź wkroczeniu w uprawnienia organu wykonawczego. Powyższe rozważania należy odnieść również do postanowień zawartych w § 14 ust. 11 Programu.

Nadto, poza delegację ustawową wykraczają postanowienia § 15 Programu - Rozdział IX - Przepisy końcowe. Przedmiotowe przepisy nie stanowią norm dotyczących warunków ubiegania się o realizację zadania publicznego, lecz dotyczą sposobu postępowania organizacji po zawarciu umowy, a także ustalają prawa i obowiązki stron zawartej umowy. Kwestie te podlegają regulacjom art. 16 i art. 18 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przedmiotowe przepisy stanowią m.in., że organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego lub o powierzenie realizacji 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 niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. Regulacje zawarte w kwestionowanym przepisie stanowią materię umowną.

W § 8 ust. 12 Rozdziału IV Programu - Przedmiot, formy współpracy i konsultowanie projektów, Rada Powiatu w Olsztynie wskazała, iż w terminie 14 dni od zakończenia konsultacji wydział odpowiedzialny za ich przeprowadzenie przekazuje Zarządowi Powiatu w Olsztynie, celem zatwierdzenia, opinie, uwagi oraz propozycje zmian w konsultowanym akcie prawnym. W ocenie organu nadzoru, organy stanowiące powiatu, nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań podmiotów podległych staroście, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach starostwa. Kompetencje w tym zakresie, przysługują staroście, który jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa o czym wyraźnie stanowi art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Z tego też względu, to nie rada powiatu, a starosta jako zwierzchnik służbowy pracowników starostwa, 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