



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.50P.2020

Olsztyn, dnia 23 grudnia 2020 r.
Rada Miejska w Jezioranach
wpłynęło

2020 -12- 29

66/2020/10R

podpis

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XVIII/157/20 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Jeziorany z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok, w części dotyczącej:

- § 3 oraz
- § 11 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały .

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 grudnia br., Rada Miejska w Jezioranach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przyjęła, w formie załącznika do uchwały, program współpracy Gminy Jeziorany z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok , zwany w dalszej części Programem.

W treści § 3 uchwały Rada postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Oznacza to, że termin wejścia w życie, Rada określiła w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) tj. w sposób właściwy dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące.

Zgodnie z którym, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Należy zważyć, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, nie jest też aktem prawa miejscowego wymienionym w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała i jej załącznik, stanowiący program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest aktem o charakterze programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczna również z art. 13 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Badana uchwała nie zalicza się bowiem

do, wskazanego w tym przepisie, katalogu w aktów podlegających ogłoszeniu wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie jest, jak wskazano aktem prawa miejscowego, ani też innym aktem, który na mocy przepisów szczególnych podlega publikacji. W tej sytuacji, postanowienie § 3 przedmiotowej uchwały pozbawione jest podstaw prawnych.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że uchwała ta, jako akt o charakterze programowym, nie wymaga publikacji w organie promulgacyjnym i wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Odnosząc się do treści Programu, należy wskazać, iż stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i 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, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Program ten, w świetle ust. 4 ww. ustawy winien zawierać 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;
- 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.

Załącznik do uchwały, stanowiący program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest aktem o charakterze programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania. Ramy programu współpracy określa ściśle ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta w sposób enumeratywny wymienia elementy programu, które muszą być zawarte w uchwale regulującej tę kwestię. Poprzez użycie zwrotu "w szczególności", ustawodawca dopuszcza możliwość rozszerzenia regulacji określonej w programie. Należy podkreślić jednak, iż program stanowi plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ww. ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Regulacje zawarte w programie nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami aktu wyższego rzędu.

W ramach regulacji zawartej w § 11 Programu - Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, Rada Miejska postanowiła, iż: w skład komisji konkursowej: 1) wchodzi przedstawiciele Urzędu Miejskiego, 2) wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy biorące udział w konkursie, 3) mogą wchodzić z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (ust. 3); komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej lub 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f ustawy (ust. 4).

Stosownie do art. 15 ww. ustawy, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisje konkursową w celu opiniowania złożonych ofert (ust. 2a); w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (ust. 2b); w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie (ust. 2d); komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f (ust. 2da); komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (ust. 2e); osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie (ust. 2ea).

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określa w uchwale tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Nie można zatem uznać, iż w ramach powyżej wskazanej kompetencji rady gminy mieści się uprawnienie do określenia w Programie składu komisji konkursowej, tym bardziej, że materia ta została w sposób jednoznaczny uregulowana przez samego ustawodawcę w ww. art. 15 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowane przepisy Programu stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Skład komisji konkursowych został bowiem określony przez ustawodawcę. Przywołane regulacje nie dają Radzie Miejskiej podstaw do wkraczania w ustawowo unormowaną sferę składu, co wyklucza również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady.

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, Kokoszczyński Marcin, Stelina Jakub, Warylewski Jarosław, Wierczyński Grzegorz,

Komentarz, ABC 2003)”.
Kwestionowane postanowienia Programu naruszają również zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Stosownie do tych przepisów w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym - upoważnieniu ustawowym. Naruszenie zasad 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, 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). Naczelny Sąd Administracyjny - ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu, w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98), 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”.

Ponowne regulowanie (powtarzanie) materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą, niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania, należy uznać za zbędne, jako że rozwiązania ustawowe już obowiązują.

Ponadto należy podkreślić, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W związku z tym, iż regulacje załącznika do uchwały - Programu, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, stanowią przekroczenie przez Radę Miejską w Jezioranach granic upoważnienia ustawowego, wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego oraz nieuzasadnione powtórzenie w akcie wykonawczym postanowień ustawowych, co także kwalifikowane jest w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jako istotne naruszenie prawa, zaistniała konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Mając powyższe na uwadze 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 otrzymania.

Do wiadomości:

1/ Przewodniczący Rady Miejskiej w Jezioranach
2/ Burmistrz Jezioran

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chęćki