



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 5 stycznia 2022 r.

Poz. 109

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.493.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XL/57/2021 Rady Gminy Łukta z dnia 26 listopada 2021 r., w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy Łukta na rok 2022 z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w części dotyczącej: §5 ust. 2 w zakresie słowa „głównie”, § 7 ust. 2 - 7, § 7 ust. 8 pkt. 4 - 7, § 7 ust. 9 i 10.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Łukta, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, uchwaliła Roczny Program Współpracy Gminy Łukta na rok 2022 z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały.

Na podstawie 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. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Natomiast przepis art. 5a ust. 4 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, zawiera katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Zgodnie z nim, obligatoryjnymi elementami rocznego programu współpracy są 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) informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;

11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W § 5 ust. 2 Programu Rada Gminy Łukta postanowiła, że „Współpraca finansowa będzie prowadzona głównie poprzez zlecenie zadań publicznych (...)”.

Użycie zwrotu „głównie” powoduje, że katalog form współpracy określony w Programie ma charakter wyliczenia otwartego.

Powyższa regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, formy współpracy. Tymczasem, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rada została zobowiązana do określenia w programie współpracy form, w jakich ta współpraca będzie realizowana. Wskazana wyżej regulacja Programu narusza zatem przepisy ustawy, nie określa bowiem wyczerpująco form współpracy. Rada Gminy Łukta stworzyła otwarty katalog, co stanowi nieuprawnione przekazanie kompetencji w zakresie wyznaczania form współpracy bliżej nieokreślonego podmiotowi, do czego Rada nie została upoważniona.

Ponadto Rada Gminy Łukta w § 7 ust. 2 - 3 oraz 5 - 6 i ust. 10 Programu zawarła postanowienia dotyczące częstotliwości powoływania komisji, składu powoływanej przez Wójta komisji, w treści § 7 ust. 4 - warunków pracy jej członków, natomiast w treści § 7 ust. 7, ust. 8 pkt 4 - 7 oraz ust. 9 Programu - postanowienia dotyczące dokonywanej przez tę komisję oceny ofert.

W ocenie organu nadzoru, wyżej uchwalone przez Radę Gminy Łukta regulacje, zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

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 mogą być wykorzystywane 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/Ol 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 jedynie przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, (§ 115 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 delegacji 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 ponownie regulować tego, co zostało już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Tego rodzaju powtórzenia są normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, są 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).

Należy wskazać, że na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, Rada Gminy została upoważniona jedynie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Zarówno tryb powoływania, jak i określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Tym bardziej, że skład ten określił sam ustawodawca w art. 15 ust. 2 - ust. 2f ustawy. Regulacje te są stosowane wprost, bez konieczności odsyłania do nich, czy też ich

implementowania w treść uchwały. Dlatego też umieszczenie takich postanowień w Programie jest niedopuszczalne.

W § 7 ust. 4 Programu Rada Gminy Łukta przyjęła, że udział w pracach komisji konkursowej jest nieodpłatny i nie przysługuje zwrot kosztów podróży. Rada nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie przepisu dotyczącego określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, a tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach, czy zwrocie kosztów podróży. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. Podobnie wypowiedział się WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 75/14.

Norma upoważniająca do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nie przyznaje również kompetencji komisji konkursowej do rozpatrywania ofert i dokonywania ich oceny. Żadne inne uprawnienie, poza opiniowaniem złożonych ofert, nie może zostać komisji konkursowej nadane. Takie działanie Rady w sposób istotny narusza postanowienia art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z których jednoznacznie wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, a w tym przypadku do Wójta. (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie została również upoważniona do wskazania w programie organu właściwego do ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert oraz określenia wysokości kwoty przyznanej dotacji (§ 7 ust. 9 i 10 Programu), gdyż kompetencja do rozstrzygnięcia konkursu przez organ administracji publicznej (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego), wynika wprost z ustawy.

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