



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.154.89.2015.AS



DRM

Urząd Miejski w Wołowie
Sekretariat /1/

Wpłynęło: 08-12-2015

Załączników
Podpis

20469

Wrocław, dnia

7 grudnia 2015 r.

BRM.ORG
7

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 12 ust.2, § 15 ust. 1 pkt 1 i ust.2 załącznika do uchwały Nr XIX/109/2015 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Wołów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2016.

Uzasadnienie

Na sesji z dnia 29 października 2015 r., działając między innymi 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 (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.), Rada Miejska w Wołowie podjęła uchwałę Nr XIX/109/2015 w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Wołów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2016.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 10 listopada 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 12 ust.2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- § 15 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- § 15 ust. 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2h ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada działała na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym 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. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

W art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustawodawca wskazał jakie elementy powinien zawierać program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uchwalany przez radę gminy. Zgodnie z zapisami ustawowymi, powyżej wskazany program współpracy 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;
- 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.

W myśl § 12 ust. 2 załącznika do uchwały: „Burmistrz do dnia 30 kwietnia następnego roku przedłoży radzie sprawozdanie z realizacji programu za rok poprzedni”. Tymczasem zgodnie z art. 5 ust. 3a o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni (brzmienie przepisu w dniu podjęcia uchwały). Zgodnie z treścią uchwały Burmistrz ma jedynie obowiązek przedłożyć radzie sprawozdanie z realizacji programu za rok poprzedni. Zgodnie zaś z wolą ustawodawcy organ wykonawczy ma dodatkowo obowiązek opublikować sprawozdanie w Biuletynie Informacji Publicznej. Rada Miejska w Wołowie podejmując § 12 ust. 2 załącznika do uchwały zmodyfikowała niewątpliwie przepis ustawy.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Modyfikacja regulacji ustawowych i ich uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W § 15 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Wołowie wprowadziła następujący zapis: „regulamin pracy komisji określa Burmistrz”.

W ocenie organu nadzoru, sformułowanie upoważniające Burmistrza do określenia

regulaminu pracy komisji konkursowej, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada powinna określić w programie tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert i brak tutaj podstaw prawnych do scedowania tych uprawnień na Burmistrza. Organ nadzoru uznał jednakże, że Rada Miejska określiła zasady działania komisji konkursowej w zakresie regulacji w § 15 ust. 1 załącznika do uchwały. Należy podkreślić, iż całkowite scedowanie uprawnień określonych przez ustawodawcę dla Rady, w tym przypadku do określenia zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, na organ wykonawczy gminy, skutkowałoby niewypełnieniem przez Radę Miejską normy kompetencyjnej i brakiem w uchwale regulacji dotyczącej zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, a tym samym stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji i kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. I tak, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m. in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego – rady oraz innych zadań gminy określonych w przepisach szczególnych, a także określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Rada nie może, nie mając do tego podstaw prawnych, wkraczać w materię zastrzeżoną dla innego organu, jak i nie może scedować własnych kompetencji na inny organ. Przepisy ustawy upoważniającej określają organy właściwe do regulacji dotyczącej zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Zgodnie z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie regulacja ta powinna być jednym z obligatoryjnych elementów programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, 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.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś*

organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).” Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W myśl § 15 ust. 2 załącznika do uchwały: *Informacje o złożonych ofertach oraz o oferentach niespełniających wymogów formalnych, jak również o odmowie lub udzieleniu dotacji na realizację zadań będą podane do publicznej wiadomości w BIP, na tablicy ogłoszeń urzędu oraz na stronie internetowej urzędu.* Treść cytowanego wyżej przepisu wskazuje, że intencją rady były ustalenie jakie informacje ma zawierać ogłoszenie przygotowane przez organ wykonawczy już po rozpatrzeniu ofert.

Tymczasem art. 15 ust. 2h ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że:

Ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności:


- 1) nazwę oferenta;
- 2) nazwę zadania publicznego;
- 3) wysokość przyznanych środków publicznych,

czyli w ustawie zostało wskazane na zasadzie katalogu otwartego co zawiera omawiane ogłoszenie. Należy zaznaczyć, że zawierać powinno ono m.in. wysokość przyznanych środków publicznych a nie jak przyjęła rada gminy „informacje o udzieleniu dotacji”. Ustawodawca ewidentnie rozróżnia te pojęcia czego przykładem jest art. 2 pkt 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dodatkowo rada nie doprecyzowała, że „informacja o udzieleniu dotacji” musi w sobie zawierać wysokość przyznanych środków. Niewątpliwie podejmując § 15 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska w Wołowie zmodyfikowała przepis ustawowy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Tomasz Smolarz