



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-O.4131.44.2015.LP

Warszawa, dnia 4 stycznia 2016 r.

Rada Gminy Wiśniewo
06-521 Wiśniewo
Wiśniewo 86

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Wiśniewo Nr XII/55/15 z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie *uchwalenia Programu współpracy gminy Wiśniewo z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w roku 2016, w zakresie § 6 ust. 2 i ust. 5, § 12, §§ 14-22 Programu współpracy gminy Wiśniewo z organizacjami pozarządowymi na 2016 rok*, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XII/55/15.

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2015 r. Rada Gminy Wiśniewo podjęła uchwałę Nr XII/55/15 w sprawie *uchwalenia Programu współpracy gminy Wiśniewo z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w roku 2016*.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm., dalej: *u.d.p.p.w.*). Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2015 r.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy Wiśniewo podejmując uchwałę Nr XII/55/15, w zakresie § 6 ust. 2 i ust. 5, § 12, §§ 14-22 *Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2016 rok*, istotnie naruszyła prawo wykraczając poza zakres ustawowego upoważnienia z art. 5a ust. 4 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Poszczególne istotne naruszenia prawa przedstawiają się w sposób następujący:

W § 6 ust. 2 *Programu* Rada Gminy Wiśniewo unormowała skład komisji konkursowych określając, że w skład poszczególnych komisji wchodzi trzech przedstawicieli wójta oraz trzech przedstawicieli organizacji wybranych podczas plenarnego posiedzenia organizacji pozarządowych. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie w sposób istotny narusza przepisy art. 15 ust. 2b i ust. 2d-2e *u.d.p.p.w.* poprzez nieuprawnioną modyfikację zapisów ustawowych oraz ingerencję w kompetencję organu wykonawczego gminy do

wskazania jego przedstawicieli w składzie komisji konkursowej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 *u.d.p.p.w.*, nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia *trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert* nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e *u.d.p.p.w.* Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowe, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13, Lex 1330073).

W § 6 ust 5 *Programu* Rada Gminy Wiśniewo unormowała co następuje: *Zarządzenie o składzie i trybie pracy Komisji Konkursowych określa regulamin zatwierdzany przez Wójta*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego przytoczone powyżej unormowanie nie tylko jest niejasne i nieklarowne ale posiada również charakter subdelegacji, a więc dalszego przekazania upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (lub jego części). Zgodnie bowiem z art. 5a ust. 4 pkt 11 program współpracy uchwalany przez radę gminy zawiera tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Cytowane powyżej unormowanie przekazuje kompetencje rady w tym zakresie organowi wykonawczemu gminy co jest sprzeczne z prawem. W polskim systemie prawnym, zgodnie z art. 92 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), funkcjonuje zakaz praktyki subdelegacji. Konsekwencją rozwiązania ujętego w § 6 ust. 5 jest przeniesienie kompetencji Rady Gminy na inny organ (Wójta Gminy) oraz zmiana formy aktu prawnego, do których to czynności brak jakichkolwiek podstaw prawnych (patrz: wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r. II SA/Gl 629/06).

W § 12 Rada Gminy Wiśniewo unormowała, że: *dotacja nie mogą być udzielane na:*

- 1) *realizację projektów finansowych z budżetu gminy Wiśniewo z innego tytułu,*
- 2) *zakup nieruchomości,*
- 3) *finansowanie kosztów działalności gospodarczej podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego,*
- 4) *działalność polityczną i religijną,*
- 5) *udzielenie pomocy finansowej osobom fizycznym lub prawnym.*

Zdaniem organu nadzoru, taka regulacja wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 5a ust. 1 i ust. 4 *u.d.p.p.w.* Rada Gminy Wiśniewo nie miała kompetencji do określenia sytuacji w których nie może być przyznane wsparcie finansowe. Trzeba bowiem zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 1 *u.d.p.p.w.* wsparcie finansowe objęte tą ustawą stanowi dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.). Skoro zatem określenie dotacji oraz zasad ich przyznawania należy do materii ustawowej, Rada Gminy nie mogła określać tych kwestii w uchwale. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 października 2013r. (sygn. akt III SA/Wr 143/13, Lex 1387978) stwierdził, że żaden z obligatoryjnych elementów (art. 5a ust. 4 *u.d.p.p.w.*) programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy nie formułuje uprawnień rady gminy do określenia w uchwale stanowiącej roczny program współpracy rodzajów dotacji ani przez ich wyliczenie (katalog pozytywny), ani też przez wyłączenie niektórych z nich ze zbioru dotacji (katalog negatywny).

W rozdziale VIII *Programu* (§§ 14-22) Rada Gminy Wiśniewo unormowała *zasady oraz tryb powstawania, funkcjonowania partnerstw z organizacjami, w szczególności do projektów realizowanych przy udziale funduszy europejskich*. W §§ od 14 do 22 określono cele partnerstwa gminy z organizacjami, tryb jego powstania, oceny zgłoszeń, wyboru ofert partnerstwa, zawarcie umowy partnerskiej oraz zasady odpowiedzialności. W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy Wiśniewo dokonując niniejszych unormowań naruszyła prawo w sposób istotny, z uwagi na fakt, że nie posiada kompetencji do unormowania w uchwale tych kwestii. Wprawdzie katalog zagadnień określony w art. 5a ust. 4 *u.d.p.p.w.* posiada charakter otwarty (klauzula „w szczególności”) co uprawnia Radę Gminy do zawarcia w *Programie* innych niż określone w pkt od 1 do 11 zagadnień, jednakże nie może ona normować kwestii już określonych w aktach wyższego rzędu ani tym bardziej modyfikować obowiązujących norm. Zgodnie z brzmieniem art. 5 ust. 2 pkt 7 *u.d.p.p.w.* współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi odbywa się w formie umowy partnerskiej określonej w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1649, ze zm.) oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1146 ze zm.). W obu przytoczonych ustawach unormowano zasady dotyczące umowy partnerskiej, co oznacza, że zagadnienie to zostało wyczerpująco określone w przepisach rangi ustawowej i Rada Gminy nie ma kompetencji do normowania tych spraw.

Podsumowując stwierdzić należy, że Rada Gminy Wiśniewo, wykonująca kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do działania ściśle w granicach tego upoważnienia a więc bez regulowania tego, co zostało już unormowane ustawą a także bez wykraczania poza sferę upoważnienia ustawowego. Tymczasem w opisanych przez organ nadzoru przypadkach Rada Gminy przekroczyła te uprawnienia. Wydanie uchwały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności we wskazanej wyżej części. Rada Gminy podejmując program współpracy z organizacjami pozarządowymi jest zobligowana nie tylko do ścisłego unormowania wszystkich zagadnień wynikających z art. 5a ust. 4 pkt 1-11 *u.d.p.p.w.*, ale również przestrzegania reguł poprawnej legislacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w szczególności zachowania spójnej i konsekwentnej terminologii zgodnej z pojęciami ustawowymi, poprawnej numeracji jednostek redakcyjnych (rozdziałów, paragrafów, ustępów, punktów, liter, etc.) oraz formułowania norm w sposób jasny, klarowny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI


Zdzisław Szipiera