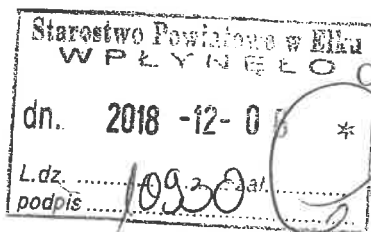




WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI



Olsztyn, dnia 4 grudnia 2018 r.

PN.4131.463/2018

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 poz. 995 ze zm.), stwierdzam nieważność §9 ust. 3, 5, 7 i §12 załącznika do uchwały Nr XLIX.397.2018 Rady Powiatu Elckiego z dnia 25 października 2018 r w sprawie przyjęcia „Programu współpracy samorządu powiatowego w Elku z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2019.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Powiatu Elckiego. powołując się na art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018, nr 450), w związku z art. 12 ust. 2 pkt 11 ustawy samorządzie powiatowym, podjęła uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2019 r., stanowiącego załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ww. ustawy, roczny 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 §12 programu, Rada ustaliła, iż komisja grantowa działa w oparciu o zatwierdzony przez Zarząd Powiatu Elckiego „Regulamin prac komisji grantowej”.

Zdaniem organu nadzoru, biorąc pod uwagę treść art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Rada powiatu, zobowiązana jest w sposób szczegółowy uregulować kwestie związane z poszczególnymi czynnościami podejmowanymi przez komisję w trakcie prowadzonego postępowania konkursowego. W kwestionowanym postanowieniu uchwały, Rada dokonała subdelegacji swojego uprawnienia w zakresie określenia trybu powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert - na zarząd powiatu. Tymczasem, ustawowe upoważnienie do wydania określonego aktu prawnego i jego zakres, jest uprawnieniem wyłącznie Rady i nie może być przekazane innemu organowi. Naruszenie zaś wskazanego przez ustawodawcę sposobu realizacji tego upoważnienia, stanowi istotne naruszenie prawa.

W postanowieniach §9 ust. 5 programu, Rada wskazała, na co nie mogą być wykorzystane dotacje otrzymywane w ramach przedmiotowego programu. Tym samym, Rada wkroczyła w materię, która powinna zostać uregulowana w umowie między podmiotem, który dotację otrzymał, a organem wykonawczym powiatu.

Należy zauważyć, że – stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – przy wykładni jej unormowań odwołujących się do "dotacji" należy sięgać do art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych. Według pierwszego z przepisów, dotację celową stanowią środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. W art. 221 ustawy o finansach publicznych postanowiono natomiast, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań (art. 221 ust. 1), przy czym zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z takim podmiotem (art. 221 ust. 2). Zgodnie zaś z treścią art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie określonym w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania 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 ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania dotacji.

Przywołane unormowania pozwalają stwierdzić, że określenie zasad przyznawania dotacji np. przez zawężenie przeznaczenia dotacji należy do materii umownej. W żaden bowiem sposób nie da się z upoważnienia, zawartego w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wyprowadzić, w tym zakresie, kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Żaden z obligatoryjnych elementów (art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy nie formułuje uprawnień rady powiatu do określenia w uchwale stanowiącej roczny program współpracy rodzajów przyznawanych dotacji, czy zasad ich przyznawania (stanowisko takie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 marca 2014 r. III SA/Wr 71/14).

Z kolei w części §9 ust. 3 i ust. 7 programu, Rada powtórzyła postanowienia, odpowiednio - art. 13 ust. 3 i art. 11 ust. 2a i 2b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:

- 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.

W świetle brzmienia zaś § 135 - w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Powtórzenie natomiast regulacji ustawowej bądź jej modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (vide wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95). 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). Naruszenie tej zasady 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 miejscowego, 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, LEX nr 507817). Naczelny Sąd Administracyjny - ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu, w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17) 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.

W związku z powyższym, należało rozstrzygnąć 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.**



WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

*Artur Chojewski*

Do wiadomości:

- 1/ Przewodniczący Rady Powiatu Elckiego
- 2/ Starosta Elcki

