



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

P. Mikolajczyk
Olsztyn, dnia 5 stycznia 2023 r.



PN.4131. 24.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022, poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LV/439/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Grunwald z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok, w części dotyczącej:

- § 5 ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia, w zakresie sformułowania: „w szczególności:”,
- § 12 ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 11, ust. 12, ust. 13 oraz ust. 14 zdanie 1 - w zakresie sformułowania „wraz z propozycją wyboru oferty i wysokości dotacji na realizację zadań publicznych” i zdanie 2 - w zakresie sformułowania „dokonujący oceny”.

UZASADNIENIE

Przedmiotowym aktem Rada Gminy Grunwald, działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, uchwaliła „Programu współpracy Gminy Grunwald z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok”, zwany dalszej części Programem, stanowiący załącznik do ww. uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 grudnia 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym 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. 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).

Ramy programu współpracy ściśle określa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która w art. 5a ust. 4, w sposób enumeratywny wymienia obligatoryjne

elementy programu. Poprzez użycie zwrotu "w szczególności", ustawodawca dopuszcza możliwość rozszerzenia materii zawartej w programie, niemniej jednak regulacje te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami aktu wyższego rzędu, stanowić ich powtórzeń lub modyfikacji oraz wykraczać poza delegację ustawową.

W § 5 ust. 2 Programu, Rada Gminy Grunwald określając finansowe formy współpracy Gminy Grunwald z organizacjami pozarządowymi, wprowadziła katalog otwarty tych form. W art. 5 ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawodawca zobowiązał lokalnego prawodawcę do określenia w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2. Tymczasem we wprowadzeniu do wyliczenia kwestionowanego § 5 ust. 2 Programu, ze sformułowania "w szczególności" wynika, iż współdziałanie gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy może przybierać także inne formy, niż przewidziane przez Radę Gminy w uchwalonym Programie, co pozostaje w sprzeczności z ww. art. 5 ust. 4 pkt 4 ustawy. Regulacja zawierająca katalog otwarty form współpracy może zatem prowadzić do sytuacji, gdy działania podejmowane przez podmioty realizujące Program, będą realizowane w innych formach niż było to intencją Rady Gminy Grunwald.

W ramach uchwalanego Programu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnej, zobowiązany jest do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy). Pod pojęciem tych zasad należy rozumieć procedurę, tryb pracy stosowany przy wykonywaniu zadań przez taką komisję.

Rada Gminy Grunwald, wprowadziła do Programu, postanowienia dotyczące składu komisji, które przewidują możliwość uczestnictwa z głosem doradczym osób posiadających specjalistyczną wiedzę obejmującą zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby te zaprasza Wójt lub komisja konkursowa (§ 12 ust. 12). Zgodnie z art. 15 ust. 2e oraz 2ea ww. ustawy, komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; wydawać opinie.

Ww. przepisy ustawy nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13).

Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień § 12 ust. 6, ust. 7 oraz ust. 8, które stanowią powtórzenie oraz modyfikację przepisów ww. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, odpowiednio art. 15 ust. 2f, ust. 2d oraz ust. 2da.

Należy jednocześnie wskazać, iż 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)”.
Podjętymi z rażącym naruszeniem prawa są regulacje załącznika do uchwały zawarte w § 12 ust. 11, ust. 13 oraz ust. 14, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Kwestionowane postanowienia odnoszą się do sposobu podejmowania rozstrzygnięć oraz oceny ofert przez komisję konkursową.

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 ww. ustawy, nie przyznaje kompetencji komisji konkursowej do rozpatrywania ofert i dokonywania ich oceny. Żadne inne uprawnienie, poza opiniowaniem złożonych ofert, nie może zostać komisji konkursowej nadane. Kwestionowane przepisy Programu w sposób istotny naruszają 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 również 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 Grunwald w sposób nieuprawniony wyposażyła również komisję w kompetencje do przedstawienia Wójtowi Gminy propozycji wyboru ofert i wysokości kwot dotacji na realizację zadań publicznych, gdyż jak wskazano powyżej komisja konkursowa ma wyłącznie charakter opiniodawczy, a rozstrzygnięcie konkursu oraz przyznanie środków finansowych należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego) i wynika wprost z ustawy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Grunwald w sposób nieuprawniony wyposażyła również komisję w kompetencje do przedstawienia Wójtowi Gminy propozycji wyboru ofert i wysokości kwot dotacji na realizację zadań publicznych, gdyż jak wskazano powyżej komisja konkursowa ma wyłącznie charakter opiniodawczy, a rozstrzygnięcie konkursu oraz przyznanie środków finansowych należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego) i wynika wprost z ustawy.

W świetle powyższego, stwierdzenie nieważności postanowień uchwały, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chłdecki

Otrzymuje:

- Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
- Wójt Gminy Grunwald