



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 3 .2021

P. Milesta

Olsztyn, dnia 4 stycznia 2021 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXX/235/2020 Rady Gminy Grunwald z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Grunwald z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2021 rok”, w części dotyczącej:

- § 3 w zakresie sformułowania: ...”podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i”...oraz załącznika do uchwały;
- w § 13: ust. 4 w zakresie sformułowania:...” z uwzględnieniem:” ... oraz postanowienia w punkcie lit. a) i lit. b), ust. 5, ust. 13, ust. 17, ust. 19 i ust. 20.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 2 grudnia br., Rada Gminy Grunwald, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 19, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 i art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przyjęła, w formie załącznika do uchwały, program współpracy Gminy Grunwald z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2021 rok, zwany w dalszej części Programem.

W treści § 3 uchwały Rada postanowiła, iż uchwała podlega ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

Powyzsza regulacja jest sprzeczna z treścią art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Wedle art. 13 ww. ustawy, ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:

- a. między jednostkami samorządu terytorialnego,
- b. między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Powyższe wyliczenie wskazuje, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się trzy kategorie aktów. Pierwszą kategorią stanowią uchwały wskazane w art. 4 ustawy *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* - akty prawa miejscowego, przy czym o takim charakterze aktu decyduje jego treść, a zwłaszcza generalny i abstrakcyjny charakter norm zawartych w takim akcie. Do drugiej kategorii można zaliczyć akty wymienione w art. 13 pkt 3 - 9 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, które pomimo dużej różnorodności pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej, podlegają ogłoszeniu w oparciu o przepisy tej ustawy. Trzecią kategorię stanowią akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nakazują przepisy szczególne.

Należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z wymienionych kategorii aktów prawnych.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Akt taki adresowany jest bowiem do wszystkich mieszkańców gminy i rozstrzyga bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania, dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów, w abstrakcyjnie wskazanych sytuacjach. Przedmiotowa uchwała, ze względu na brak abstrakcyjnego i generalnego charakteru norm w niej zawartych, nie jest aktem prawa miejscowego. Nie spełnia ona materialnych przesłanek tego rodzaju aktu, ponieważ nie stanowi źródła praw oraz obowiązków i w takim zakresie nie posiada cech normatywności.

Przedmiotowa uchwała nie podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa, również na mocy przepisu szczególnego.

Uchwała i jej załącznik, stanowiący roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest aktem o charakterze programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania.

Zasadne jest zatem stwierdzenie, iż § 3 uchwały, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, rażąco narusza wyżej powołane przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że uchwała ta, jako akt o charakterze programowym, nie wymaga publikacji w organie promulgacyjnym i wchodzi w życie z dniem wskazanym przez Radę Gminy, tj. 1 stycznia 2021 r.

Odnosząc się do treści Programu, należy wskazać, iż stosownie do art. 5a ust.

1 ustawy o działalności pożytku publicznego i 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, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Program ten, w świetle ust. 4 ww. ustawy winien zawierać 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.

Załącznik do uchwały, stanowiący program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest aktem o charakterze programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania. Ramy programu współpracy określa ściśle ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta w sposób enumeratywny wymienia elementy programu, które muszą być zawarte w uchwale regulującej tę kwestię. Poprzez użycie zwrotu "w szczególności", ustawodawca dopuszcza możliwość rozszerzenia regulacji określonej w programie. Należy podkreślić jednak, iż program stanowi plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ww. ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w postaci norm wyznaczających zadania. Regulacje te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami aktu wyższego rzędu.

W ramach regulacji zawartej w rozdziale X Programu -Tryb powoływania i zasady działania Komisji Konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, Rada Gminy w § 13: ust. 4 lit. a) i lit. b) określiła skład komisji; w ust. 5 postanowiła, iż w pracach Komisji mogą brać udział osoby niebędące członkami Komisji, na zasadach określonych w art. 15 ust. 2e i 2ea ustawy.

Stosownie do ust. 2a - 2d art. 15 ww. ustawy, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert (ust. 2a); w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (ust. 2b); w skład komisji konkursowej powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciele tego organu (ust. 2c); w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące

udział w konkursie (ust. 2d); komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (ust. 2e), osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności:

1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie (ust. 2ea).

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określa w uchwale tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Nie sposób uznać, iż w ramach kompetencji rady gminy mieści się uprawnienie do określenia w Programie składu komisji konkursowej, tym bardziej, że materia ta została w sposób jednoznaczny określona przez samego ustawodawcę ww. art. 15 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowane przepisy Programu stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Skład komisji konkursowych został bowiem określony przez ustawodawcę. Przywołane regulacje nie dają Radzie Gminy Grunwald podstaw do wkroczenia w ustawowo unormowaną sferę składu komisji, co wyklucza również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady. Uprawnienie do określenia składu komisji ustawodawca zagwarantował wyłącznie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto należy podkreślić, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko dotyczące zakazu - odnoszonego także do przepisów stanowiących w formie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego - ponownego regulowania (powtarzania) materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą. Taka praktyka - niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania - jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania ustawowe i tak już przecież obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania tych samych zapisów na gruncie ustawy i na gruncie uchwały, w której je powtórzono (por. w szczególności wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98).

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.

W § 13 Programu, Rada postanowiła, iż udział w pracach Komisji jest nieodpłatny (ust.13) oraz określiła kryteria, które członkowie Komisji Konkursowej biorą pod uwagę przy ocenie poszczególnych ofert (ust. 17).

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż kwestionowane postanowienie ust. 17 § 13 Programu, rażąco narusza ww. art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z treści powołanego przepisu wynika, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Nie mieści się więc w delegacji, zawartej w powyższym przepisie, dokonywanie przez komisję oceny ofert oraz określenie w Programie kryteriów oceny ofert. Kryteria oceny ofert zostały określone przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 ww. ustawy, a oceny dokonuje organ administracji publicznej, czyli organ wykonawczy. Należy podkreślić, iż rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie można uznać,

aby kwestionowane postanowienia stanowiły wyłącznie o funkcji opiniodawczej. Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013r. sygn. III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013r. sygn. III SA/Wr 124/13, wyrok WSA w Olsztynie II SA/Ol 191/17 z dnia 4 kwietnia 2017 r.).

Odnosząc się do postanowień ust. 13 § 13 Programu, należy stwierdzić, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując delegację z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie ma kompetencji do wprowadzania do programu postanowień określających zasady, na jakich członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, a tak należy interpretować przepis decydujący o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach, w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługujących im z tego tytułu konkretnych uprawnieniach lub ich braku, nie mogą być uznane bowiem za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/WR 175/14).

W § 13 Programu wprowadzono również postanowienia, dotyczące działań wójt gminy oraz kwestie związane z rozwiązaniem komisji konkursowej, zgodnie z którymi, Wójt Gminy Grunwald podejmuje ostateczną decyzję w sprawie wyboru ofert, biorąc pod uwagę opinie Komisji oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania (ust. 19); Komisja Konkursowa ulega rozwiązaniu z chwilą rozstrzygnięcia konkursu, do którego została powołana (ust. 20).

W ocenie organu nadzoru, postanowienia § 13 ust. 19 i ust. 20 Programu, nie regulują trybu powoływania ani zasad działania komisji konkursowej, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy. Podkreślić należy jednocześnie, iż komisja konkursowa, stanowi pomocnicze, opiniodawcze ciało organu wykonawczego i to organ wykonawczy, powołujący komisję uprawniony jest do określenia okresu, w jakim będzie ona funkcjonować.

Reasumując, należy wskazać, 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.

W związku z tym, iż regulacje załącznika do uchwały - Programu, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, wkraczają w kompetencje organu wykonawczego oraz powtarzają w sposób nieuzasadniony w akcie wykonawczym postanowienia ustawowe, należy je uznać, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Mając powyższe na uwadze orzeczono 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.

Do wiadomości:
1/ Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
2/ Wójt Gminy

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojęcki