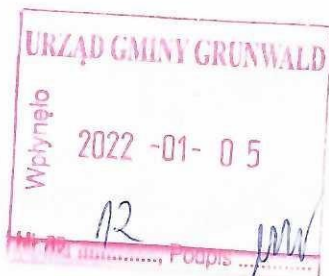




WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.9.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE



Olsztyn, dnia 3 stycznia 2022 r.

P.1. Milcota, J. Jankowski

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLIV/337/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Grunwald z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok.”

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr XLIV/337/2021 Rada Gminy Grunwald, przyjęła Program współpracy Gminy Grunwald z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok, stanowiący załącznik nr 1 do ww. uchwały, zwany w dalszej części Programem.

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i obowiązuje w roku 2022.

Postanowienie to rażąco narusza art. 4 ust.1 i art.13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U z 2019 r., poz.1461)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Stosownie do art. 13 pkt 2 ww. ustawy, ogłaszanie aktów prawa miejscowego następuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przedmiotowa uchwała niewątpliwie reguluje sposób współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących. Biorąc pod uwagę materię rzeczoności programu, skierowaną do nieokreślonego kręgu odbiorców w postaci szeroko określonych organizacji pozarządowych i podmiotów pożytku publicznego, jak również powszechność obowiązywania przedmiotowego programu, nie ulega wątpliwości, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 271/20).

Tym samym będą miały do niego zastosowanie ww. przepisy o wejściu w życie i ogłaszaniu aktów normatywnych.

Wadliwe zatem określenie przez Radę Gminy Grunwald daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Ponadto zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy winien obejmować 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.

Stosownie do zasady, wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższego, każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły, a wytyczne zawarte w upoważnieniu nie mogą być w żaden sposób ignorowane.

Zdaniem organu nadzoru podjętymi przepisami z rażącym naruszeniem prawa są: § 5 ust. 5, § 9 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”w szczególności”, ust. 3 zd. 2; § 10 ust. 3 w zakresie sformułowania: ...”doradczym”, ust. 13, ust. 14; § 12 ust. 1 załącznika do uchwały.

W rozdziale X Programu, Rada Gminy Grunwald uregulowała tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, postanawiając w § 10, iż:

- komisje są ciałami opiniodawczo-doradczymi Wójta Gminy Grunwald w sprawach oceny ofert realizacji zadań publicznych (ust. 3),
- do zadań komisji należy: 1) ocena ofert pod względem formalnym i merytorycznym z uwzględnieniem kryteriów określonych w treści ogłoszenia konkursu ofert; 2) przygotowanie listy rankingowej; 3) przygotowanie i przedstawienie do zatwierdzenia Wójtowi Gminy Grunwald propozycji rozdziału środków pomiędzy ofertami (ust. 13),
- komisja rozpatruje oferty w terminie 30 dni od ostatniego dnia składania ofert, z zachowaniem postanowień określonych w art. 15 ust. 1 ustawy (ust. 14).

Zgodnie z wyżej powołanym art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, Rada Gminy winna w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 wyżej powołanej ustawy, określić tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W ramach regulacji dotyczących trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, zawartych w wyżej powołanych postanowieniach § 10 Programu, Rada Gminy, wprowadziła postanowienia, pozostające w sprzeczności z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - art. 15 ust. 2a, poprzez wprowadzenie kryteriów, w oparciu o które oceniane będą oferty przez członków komisji konkursowej, stanowiąc, iż komisje konkursowe są nie tylko ciałem opiniodawczym, ale również doradczym oraz powierzając komisji kompetencje do rozpatrywania ofert, poprzez odesłanie do art. 15 ust. 1 ustawy, regulującego sposób oceny ofert.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ww. ustawy, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;
- 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;
- 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;
- 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;
- 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;
- 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Stosownie do ust. 2a powołanego art. 15 ustawy, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisje konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z powołanych przepisów wynika, iż o ocenie ofert decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert, czyli wójt, burmistrz, prezydent miasta, kierując się kryteriami określonymi przez ustawodawcę. Rada gminy nie posiada kompetencji, w ramach upoważnienia, wynikającego z wyżej powołanego art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, do wprowadzania w uchwale programowej regulacji dotyczących kryteriów, jakie mają być brane pod uwagę przy opiniowaniu, czy ocenianiu ofert przez komisję konkursową. Z treści powołanego art. 15 ust. 2a ustawy wynika, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane komisji konkursowej. Nie mieści się więc w delegacji, zawartej w powyższym przepisie, dokonywanie przez członków komisji oceny merytorycznej ofert, czy sprawdzania ofert pod względem formalnym, przygotowywania listy rankingowej, przygotowywania

i przedstawienia do zatwierdzenia wójtowi propozycji rozdziału środków pomiędzy ofertami, jak również rozpatrywanie ofert.

Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r. sygn. III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013r. sygn. III SA/Wr 124/13). Należy podkreślić, iż rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby kwestionowane postanowienia stanowiły tylko o funkcji opiniodawczej (podobnie wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r. sygn. akt: II SA/OI 191/17).

W rozdziale IX Programu – Sposób oceny realizacji programu, w § 9 ust. 2 Rada Gminy określiła, w ramach upoważnienia, wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 9 ww. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mierniki oceny realizacji programu w zakresie pozafinansowym, w formie katalogu otwartego, co powoduje, iż pozostawiała to, bez upoważnienia ustawowego do decyzji wójta, do którego zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy wykonywanie uchwał rady gminy.

W § 9 ust. 3 zd. 2 Programu, Rada Gminy wprowadziła obowiązek publikacji sprawozdania wójta, na stronie internetowej gminy, pod wskazanymi adresami oraz na tablicy ogłoszeń w urzędzie.

Zgodnie z art. 5a ust. 3 ww. ustawy, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.

Oznacza to, że ustawodawca określił miejsce publikacji sprawozdania organu wykonawczego, wprowadzenie zatem regulacji w tym zakresie nie mieści się w kompetencji rady gminy, wynikającej z art. 5a ust. 1 ww. ustawy.

Z przekroczeniem kompetencji i bez ustawowego upoważnienia Rada Gminy Grunwald przekazała Wójtowi Gminy na mocy § 12 ust. 1 kompetencje w zakresie możliwości określenia nowych zadań w trakcie roku.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 i 5 ww. ustawy, rada gminy w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera zakres oraz priorytetowe zadania publiczne.

Ponadto należy wskazać, iż Program nie zawiera regulacji, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 7 ww. ustawy.

W ramach postanowień uchwalonego Programu, w ocenie organu nadzoru, nie mieści się również materia uregulowana w § 5 ust. 5 Programu, odnosząca się do sposobu wykorzystania środków pochodzących z dotacji, ma ona bowiem charakter umowny.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak na wstępie

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

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
Wójt Gminy Grunwald

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chwiecki