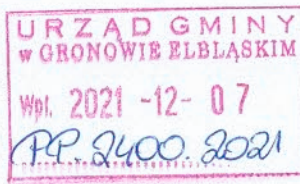




WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.437.2021



Olsztyn, 3 grudnia 2021 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

P. RZEW. RADY GMINY GRONOWO ELBLĄSKIE
KRZYSZTOF DOROSZ 09.12.2021 MMJ SmM

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXXI/189/2021 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 27 października 2021 roku w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Gronowo Elbląskie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok w części dotyczącej § 13 ust. 9, § 13 ust. 10, § 13 ust. 12 w zakresie sformułowania: „.... społecznie”, § 13 ust. 13 w zakresie sformułowania: „.... zawierający listę rekomendowanych ofert i wysokość proponowanej dotacji, który następnie jest przedstawiany Wójtowi w celu podjęcia decyzji o przyznaniu dotacji” oraz § 13 ust. 14 i § 13 ust. 15.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się na art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.), określiła roczny program współpracy Gminy Gronowo Elbląskie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXI/189/2021.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

Zgodnie z powołanym przez Radę przepisem art. 5a ust. 1 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. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z kolei przesądza o konieczności wyeliminowania danej uchwały bądź jej części z obrotu prawnego.

Zdaniem organu nadzoru, podjętymi z rażącym naruszeniem prawa są przepisy: § 13 ust. 9, § 13 ust. 10, § 13 ust. 13 (częściowo), § 13 ust. 14 i § 13 ust. 15, które stanowią, że:

- w trakcie pracy, Komisja może prosić Organizację o dodatkowe merytoryczne informacje dotyczące oferty (§ 13 ust. 9);
- oferty niespełniające wymogów formalnych będą mogły być uzupełnione w terminie siedmiu dni od dnia wezwania oferenta do uzupełnienia. W wezwaniu zostanie dookreślony sposób uzupełnienia oferty (§ 13 ust. 10 pkt 1);
- oferty nieuzupełnione w terminie określonym w ust. 1, będą odrzucone z przyczyn formalnych i nie będą podlegać ocenie merytorycznej (§ 13 ust. 10 pkt 2);
- członkowie komisji konkursowych wykonują swoje obowiązki społecznie w godzinach pracy Urzędu Gminy w Gronowie Elbląskim (§ 13 ust. 12);
- z prac Komisji sporządza się protokół *zawierający listę rekomendowanych ofert i wysokość proponowanej dotacji, który następnie jest przedstawiany Wójtowi w celu podjęcia decyzji o przyznaniu dotacji* (§ 13 ust. 13);
- wykaz Organizacji, którym przyznano dotację, rodzaj zadań i kwotę przyznaną na ich realizację, niezwłocznie ogłasza się w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Gminy (§ 13 ust. 14);
- obsługę administracyjno-techniczną sprawuje pracownik odpowiedzialny za realizację konkursu (§ 13 ust. 15).

Odnosnie zakwestionowanych regulacji załącznika do uchwały w pierwszej kolejności wskazać trzeba, że zgodnie z art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Tryb rozpoznawania skarg i wniosków, zgodnie z delegacją zawartą w art. 226 Kodeksu postępowania administracyjnego, reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46). Stosownie do § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, w przypadku, w którym z treści wniosku, nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego do złożenia w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Podkreślić też należy, że w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert: ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty

wymienione w art. 3 ust. 3 (pkt 1), ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania (pkt 2), 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 (pkt 3), 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 (pkt 4), uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków (pkt 5), 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 (pkt 6).

Następnie zgodnie z art. 15 ust. 2j. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, niezwłocznie po wyborze oferty wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się w sposób określony w art. 13 ust. 3 (który zakłada publikację w Biuletynie Informacji Publicznej).

Dodać też trzeba, że stosownie do art. 18a ww. ustawy, organ administracji publicznej unieważnia otwarty konkurs ofert, jeżeli: nie złożono żadnej oferty (pkt 1), żadna ze złożonych ofert nie spełniała wymogów zawartych w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 13 ust. 2 (pkt 2).

Cytowane powyżej przepisy, jednoznacznie wskazują, kto dokonuje oceny merytorycznej i formalnej zgłoszonych ofert i kto decyduje o jej wyborze oraz jakie czynności są przez ten podmiot podejmowane, w przypadku pozytywnego, jak i negatywnego rozstrzygnięcia konkursu.

Przytoczone normy załącznika do ww. uchwały stanowią zatem modyfikację cytowanych przepisów aktu wyższego rzędu, czyli ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdyż wyposażają komisję w kompetencje, które przypisane są organowi wykonawczemu, mimo że ustawodawca nie upoważnił rady do regulowania ww. zagadnień.

Kwestionując przyjęte rozwiązania stwierdzić należy, że niedopuszczalne jest, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie, odmiennie ustalane w prawie miejscowym.

Opisane działania Rady Gminy Gronowo Elbląskie stanowią nieuprawnioną próbę modyfikacji aktów wyższego rzędu. Regulowanie tych kwestii inaczej, niż to uczynił ustawodawca, stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

W ocenie organu nadzoru, bez podstawy prawnej podjęty został także przytoczony powyżej § 13 ust. 12 załącznika do uchwały, który stanowi, że członkowie komisji konkursowych wykonują swoje obowiązki społecznie. Rada, nie mogła w uchwale,

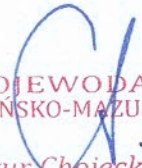
podjętej na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, umieścić tego typu regulacji, gdyż zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień), nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/WR 175/14). Tym samym, konieczne jest również zakwestionowanie ww. przepisu załącznika do uchwały.

Odnosnie kwestionowanego przepisu § 13 ust. 15 załącznika do uchwały wskazać ponadto trzeba, że w myśl art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1). Zgodnie z ust. 2 ww. art 33, do niego również należy określenie, w formie regulaminu organizacyjnego, nadanego na drodze zarządzenia, organizacji i zasady funkcjonowania urzędu gminy. Kolejny ust. 3 art. 33 stanowi, że kierownikiem urzędu jest wójt. Może on powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy (art. 33 ust. 4) oraz jako kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Cytowanym przepisem, organ stanowiący, nie mając ku temu kompetencji wkroczył w obszar działania organu wykonawczego. To wójt, jako kierownik urzędu - pracodawca uprawniony jest do określenia i uzgodnienia zakresu zadań pracowników urzędu i rada nie może ingerować w jego działanie w tym zakresie. Tym samym, wskazany przepis jest podjęty bez podstawy prawnej i musi być wyeliminowany z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie.
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.