



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.434 .2021

P. A. Serephowicz  
- info Pnes, RG  
- auto i rejestru  
Olsztyn, 2 grudnia 2021 r. *Oh*



### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 rozdziału XII** załącznika do uchwały Nr XXIII/192/2021 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia 28 października 2021 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na terenie Gminy Janowiec Kościelny na rok 2022, w części dotyczącej: ust. 2 – ust. 3, ust. 6 tiret 4, ust. 7 tiret 6, ust. 8 – ust. 9.

#### Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, - doręczonej organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2021 r., Rada Gminy Janowiec Kościelny działając na podstawie 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 ze zm.), uchwaliła roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na terenie Gminy Janowiec Kościelny na rok 2022, zwany dalej programem.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ustawy, 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 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Z kolei jak stanowi art. 5a ust. 4 ustawy, roczny

program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy 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 ustawy;
- 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.

Realizując powyższą normę kompetencyjną, Rada Gminy Janowiec Kościelny w rozdziale XII programu w ust. 2-3, określiła skład, powoływanej przez Wójta komisji konkursowej oraz osoby, które mogą uczestniczyć w jej pracach z głosem doradczym. Ponadto w ust. 6 tiret 4 ww. rozdziału programu, wyposażyła komisję konkursową w kompetencję do odrzucenia ofert niespełniających formalnych warunków konkursu lub zgłoszonych po wyznaczonym terminie i pośrednio, w ust. 7 tiret 6 tegoż rozdziału, poprzez wskazanie elementów protokołu z prac komisji, do zaproponowania rozstrzygnięcia konkursu wraz z wysokością dotacji. W rozdziale XII ust. 8-9 programu, Rada Gminy wskazała, że ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert wraz z decyzją o wysokości kwoty przyznanej dotacji dokonuje Wójt oraz rozstrzygnęła o rodzaju, miejscu i formie udostępniania informacji dotyczących przeprowadzonych konkursów ofert.

W ocenie organu nadzoru, wyżej uchwalone przez Radę Gminy Janowiec Kościelny regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Należy wskazać, że 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. Uchwalony przez radę gminy program zawiera bowiem normy o charakterze generalnym (czyli nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie są konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być

wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości). Stanowisko przedstawione powyżej zostało zaprezentowane m.in. w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18.

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 tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia) oraz nie powtarza się w nim przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia).

Rada gminy nie jest zatem władna do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia aktem niższego rzędu zagadnień niewynikających wprost z przepisów ustawy. Regulacja podustawowa wykraczająca poza upoważnienie zawarte w ustawie narusza zarówno normę upoważniającą, jak i konstytucyjną zasadę praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: 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).

Jak wynika, z treści wyżej zacytowanego art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. W art. 15 ust. 2a – ust. 2f ww. ustawy, wskazano podmioty wchodzące w skład komisji konkursowej, podmioty mogące brać udział w jej pracach, a także zasady wyłączenia tychże osób ze składu komisji. Skoro

zatem kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę, tryb powoływania, jak i określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Tym samym, postanowienia rozdziału XII ust. 2 i ust. 3 programu, regulujące ww. materię, zostały podjęte z istotnym naruszeniem w ww. przepisu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ww. ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z treści tego przepisu wynika, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej.

Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. III SA/Wr 124/13). Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby uprawnienie do odrzucania ofert, czy sporządzenie protokołu z propozycją rozstrzygnięcia konkursu i wysokości dotacji stanowiło takie opiniowanie.

Dlatego też należy uznać, że treść ust. 7 i ust. 8 rozdziału XII programu rażąco narusza art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie została również upoważniona do wskazania w programie, organu kompetentnego, w zakresie ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert i określenia wysokości kwoty przyznanej dotacji (rozdział XII ust. 8 programu), gdyż kompetencja do rozstrzygnięcia konkursu przez organ administracji publicznej (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego), wynika wprost z ustawy. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie daje zaś radzie podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo przyjętą materię, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielenie tych przepisów w akcie prawa lokalnego.

Stosownie do art. 15 ust. 2j ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, niezwłocznie po wyborze oferty ogłasza się wyniki otwartego konkursu ofert w sposób określony w art. 13 ust. 3, tj. poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, na stronie internetowej organu administracji publicznej. Ustawa w art. 15 ust. 2h wskazuje również co winno zawierać takie ogłoszenie (nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego, wysokość przyznanych środków publicznych).

Z uwagi na powyższe za istotne naruszenie przepisów ustawy należy uznać treść postanowień ust. 9 rozdziału XII programu, stanowiące, że informacje o złożonych ofertach, przyznanych dotacjach oraz o ofertach niespełniających wymogów formalnych, jak również o odmowie lub udzieleniu dotacji na realizację zadań, są podawane do publicznej wiadomości w formie wykazu umieszczonego na stronie internetowej Gminy Janowiec Kościelny. Regulacje te stanowią modyfikację cytowanych przepisów aktu wyższego rzędu, czyli ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Niedopuszczalne jest zaś, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie, odmiennie ustalane w prawie miejscowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Chojewski*

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Janowiec Kościelny,
2. Wójt Gminy Janowiec Kościelny.