



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 23 grudnia 2022 r.

Poz. 5890

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.439.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika Nr 1 do uchwały Nr 100/VIII/2022 Rady Gminy Braniewo z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Braniewo 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 rok 2023, w części dotyczącej przepisów rozdziału XII ust. 3 w zakresie sformułowania „w trakcie oceny ofert”, ust. 4 i ust. 5 oraz rozdziału XIII ust. 5.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Braniewo, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 19, art. 9 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Braniewo 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 rok 2023, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

Uchwała została przedłożona w dniu 25 listopada 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o 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 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Natomiast przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zawiera katalog zagadnień wymagających uregulowania w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Zgodnie z nim, obligatoryjnymi elementami rocznego programu współpracy są 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) informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Rada Gminy Braniewo w rozdziale XII ust. 3 programu stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, zawarła przepis o treści: komisja konkursowa w trakcie oceny ofert może żądać od podmiotu dodatkowych informacji oraz uzupełnienia dokumentacji. Wskazana regulacja programu, dotycząca uprawnień komisji w zakresie oceny ofert, pozostaje w sprzeczności z treścią art. 15 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2a ww. ustawy. Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oceny złożonych ofert dokonuje organ administracji publicznej. Następnie przepis ust. 2a art. 15 ustawy stanowi, iż organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Scedowanie przez Radę Gminy Braniewo w wyżej cytowanych regulacjach programu, uprawnień do oceny złożonych ofert na komisję konkursową, jest sprzeczne z powołanymi przepisami ustawy oraz wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego do podjęcia przedmiotowej uchwały. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, między innymi w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r. sygn. II SA/OI 191/17.

Wyłącznym zadaniem komisji konkursowej jest opiniowanie złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może jej być nadane. Stanowisko, co do charakteru komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. akt III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 roku sygn. akt III SA/Wr 124/13).

W odniesieniu do przepisu ust. 4 rozdziału XII programu stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, o treści: „decyzję o wyborze ofert i o wysokości przyznanej dotacji podejmuje Wójt Gminy. Decyzja Wójta jest ostateczna i nie służy od niej odwołanie”, należy wskazać, iż treść tego przepisu wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przedmiotowym programie, rada gminy jest uprawniona do określenia trybu działania komisji konkursowej, a nie do wskazania kompetencji wójta w zakresie wyboru ofert organizacji pozarządowych.

Ponadto, w rozdziale XII ust. 5 programu Rada Gminy zawarła przepis zgodnie z którym, w przypadku przyznania dotacji w wysokości innej niż wnioskowana, podmiot ubiegający się o dotacje dokonuje stosowanej korekty kosztorysu w terminie ustalonym przez Wójta Gminy. W opinii organu nadzoru, przedmiotowy przepis programu również wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zauważyć ponadto należy, że według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243 i 1050), zasada to „reguła, norma postępowania, prawo podstawowe”. Kompetencja organu stanowiącego do określenia - zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert (...) oznacza, że rada może, w oparciu art. 5 ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, stanowić normy postępowania komisji konkursowej. Powołany wyżej przepis nie zawiera natomiast upoważnienia dla tego organu, do ingerencji w sferę kompetencji organu wykonawczego administracji publicznej, ogłaszającego otwarty konkurs ofert, powołującego komisję konkursową oraz udzielającego dotację.

Ponadto, w ust. 5 rozdziału XIII programu, Rada Gminy Braniewo postanowiła, iż „w sprawach nieuregulowanych w Programie mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa, w tym ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o finansach publicznych, ustawy o samorządzie gminnym oraz Kodeksu cywilnego”. Rada Gminy Braniewo na mocy kwestionowanego przepisu zastrzegła, że akt prawny hierarchicznie wyższy tj. ustawa, ma zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w programie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów

niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2012 r. o sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

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 Chojecki