



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia środa, 20 listopada 2024 r.

Poz. 5026

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.336.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 19 listopada 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr VI/49/24 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 29 października 2024 r.** w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Frombork z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025 **w części dotyczącej** Rozdziału 12 „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”: ust. 3, ust. 4 oraz w ust. 6 pkt 3 w zakresie sformułowania: „z propozycją podziału środków pomiędzy oferentów oraz wykazem ofert, którym nie rekomenduje przyznania dotacji”.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska we Fromborku, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 19, art. 9 ust. 1 oraz 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), przyjęła roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2025 rok, stanowiący załącznik do uchwały, dalej: Program współpracy. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2024 r.

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 (dalej: ustawa), roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. 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 poniżej wskazane przepisy Rozdziału 12 Programu współpracy, gdyż Rada Miejska we Fromborku nie mogła postanowić, że:

- do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.) dotyczące wyłączenia pracownika (ust. 3);

- w pracach komisji nie może brać udziału osoba, której powiązania ze składającym je podmiotem mogą budzić zastrzeżenia co do bezstronności. Każdy członek komisji podpisuje oświadczenie w tej sprawie. (ust. 4);

- zadaniem komisji jest wypracowanie wspólnego stanowiska i przedstawienie go Burmistrzowi Miasta i Gminy Frombork w formie protokołu z propozycją podziału środków pomiędzy oferentów oraz wykazem ofert, którym nie rekomenduje przyznania dotacji, wraz z uzasadnieniem (ust. 6 pkt 3) – przy czym zastrzeżenia budzi sformułowanie: „z propozycją podziału środków pomiędzy oferentów oraz wykazem ofert, którym nie rekomenduje przyznania dotacji”, jako wykraczające poza ustawowe kompetencje przyznane organowi opiniodawczemu, jakim jest komisja konkursowa.

Należy wskazać, że na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, organ stanowiący został upoważniony jedynie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Zarówno tryb powoływania, jak i określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z odwoływaniem się do innych przepisów powszechnie obowiązujących, w tym wypadku przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, czy też nakładaniem obowiązków na członków komisji w zakresie składania oświadczeń o bezstronności. Są to regulacje powtarzające (ust. 3), ale też modyfikujące (ust. 4) treść przepisu art. 15 ust. 2f ustawy, zgodnie z którym „do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) dotyczące wyłączenia pracownika”. Regulacje ustawy są stosowane wprost, bez konieczności odsyłania do nich, czy też ich implementowania w treść uchwały. Dlatego też umieszczenie takich postanowień nie powinno mieć miejsca w programie.

Niedopuszczalne jest, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie, odmiennie ustalane w prawie miejscowym. Regulowanie ww. kwestii inaczej, niż to uczynił ustawodawca, stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. W takim przypadku trzeba się liczyć także z tym, że uchwalony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go „powtórzono”, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., SA/Wr 2761/95, niepublikowany).

Przyznanie z kolei komisji konkursowej, która jest podmiotem powołanym w celu opiniowania ofert, uprawnień w zakresie „przedstawiania propozycji podziału środków pomiędzy poszczególnych oferentów oraz przygotowywania wykazu ofert, którym nie rekomenduje się przyznania dotacji” jest sprzeczne z art. 15 ust. 2a ustawy.

Są to uprawnienia o charakterze stanowiącym, wykraczające poza ustawowo określoną rolę komisji jako powoływanej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Co prawda w ust. 8 wskazano, że decyzję o wyborze ofert i o wysokości przyznanej dotacji podejmuje Burmistrz, jednakże nie powinien tego czynić kierując się sugestiami przekazanymi w tym zakresie przez komisję konkursową. Zadaniem organu wykonawczego gminy jest podjęcie decyzji o rozstrzygnięciu konkursu, a nie ograniczenie w praktyce niejako do zatwierdzenia stanowiska wyrażonego przez komisję. Z art. 15 ust. 2a ustawy wynika, że organ administracji publicznej, ogłaszający otwarty konkurs ofert, powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać tej komisji nadane (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 4 kwietnia 2017 r., II SA/Ol 191/17; Wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Olsztynie z 20 marca 2018 r., II SA/OI 78/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2023 r. w Gliwicach, III SA/GI 486/23).

Komisja nie posiada, tym samym, uprawnień do przedłożenia burmistrzowi propozycji wyboru ofert, czy nieprzyjęcia określonych ofert, które to decyzje należą wyłącznie do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

W kontekście przepisów przedmiotowej uchwały zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności części ust. 6 pkt 3 w rozdziale 12 Programu, w zakresie wyrazów: „z propozycją podziału środków pomiędzy poszczególnych oferentów oraz przygotowywania wykazu ofert, którym nie rekomenduje się przyznania dotacji”. Usunięcie tego fragmentu z treści pkt 3 spowoduje, że jego brzmienie będzie następujące: (do zadań komisji należy) „3) wypracowanie wspólnego stanowiska i przedstawienie go Burmistrzowi Miasta i Gminy Frombork w formie protokołu, wraz z uzasadnieniem.”.

Podsumowując, stwierdza się jako sprzeczne z prawem i wymagające wyeliminowania z obrotu prawnego, bez wpływu na pozostałe zapisy uchwały Nr VI/49/24 Rady Miejskiej we Fromborku, następujące uregulowania *Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi...*, stanowiącego załącznik do uchwały: w Rozdziale 12 „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”: ust. 3, ust. 4 oraz w ust. 6 pkt 3 wyrazy: „z propozycją podziału środków pomiędzy oferentów oraz wykazem ofert, którym nie rekomenduje przyznania dotacji”.

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.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski