



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 grudnia 2014 r.

Poz. 4637



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN- II.4131.502.2014 Wojewody Lubelskiego

z dnia 22 grudnia 2014 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVIII/442/14 z dnia 13 listopada 2014r. Rady Miejskiej w Zwierzyńcu w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Zwierzyniec z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2015, w części obejmującej: rozdział IV ust. 2 w brzmieniu: "w szczególności", rozdział V ust. 2 w brzmieniu: "m.in." i ust. 3, rozdział VI ust. 1 i ust. 2 w brzmieniu "w szczególności", rozdział IX ust. 1 w brzmieniu: "w szczególności" i ust. 3 oraz rozdział XI ust. 4, ust. 8 i ust. 15 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/442/14 z dnia 13 listopada 2014r. Rady Miejskiej w Zwierzyńcu w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Zwierzyniec z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2015, w części obejmującej: rozdział IV ust. 2 w brzmieniu: "w szczególności", rozdział V ust. 2 w brzmieniu: "m.in." i ust. 3, rozdział VI ust. 1 i ust. 2 w brzmieniu "w szczególności", rozdział IX ust. 1 w brzmieniu: "w szczególności" i ust. 3 oraz rozdział XI ust. 4, ust. 8 i ust. 15 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVIII/442/14 została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 2014r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Zwierzyńcu uchwaliła roczny program współpracy Gminy Zwierzyniec z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2015 rok, stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.) 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.

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy zawiera zaś katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Zgodnie z nim, elementami koniecznymi 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 przeznaczanych 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.

Przytoczony przepis art. 5a ust. 4 ustawy określa niezbędne minimum postanowień, jakie powinna zawierać uchwała ustanawiająca program współpracy.

W rozdziale IV Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, określającym formy współpracy w ust. 2 Rada Miejska postanowiła: *współpraca pozafinansowa Gminy Zwierzyniec z podmiotami Programu to w szczególności: (...)*

W rozdziale V ust. 2 Programu postanowiono zaś, że: *w 2015 roku Gmina Zwierzyniec może wspierać lub powierzać podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego realizację zadań publicznych, m.in. w następujących sferach: (...)*

Z kolei w rozdziale VI ust. 2 przyjęto, iż *Komórki organizacyjne Urzędu oraz samorządowe jednostki organizacyjne prowadzą bezpośrednią współpracę z organizacjami, która w szczególności polega na: (...)*

Stosownie do treści rozdziału IX ust. 1: *Miernikami efektywności realizacji Programu w danym roku będą informacje dotyczące w szczególności: (...)*

Użycie w przytoczonych postanowieniach zwrotów „w szczególności” oraz „między innymi” powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy, katalog form współpracy, jak i określenie sposobu realizacji oraz sposobu oceny realizacji programu przybierają postać wyliczenia otwartego.

Takie regulacje oznaczają, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, zadania publiczne, formy współpracy, sposoby realizacji zadań oraz sposoby oceny realizacji Programu. Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3, pkt 4, pkt 7 i pkt 9 ustawy o działalności pożytku publicznego (...) rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy odpowiednio zakresu przedmiotowego współpracy, form, w jakich będzie ta współpraca realizowana, sposobu realizacji oraz sposobu oceny realizacji Programu.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić wyczerpująco kwestie wskazane w art. 5a ust. 4 pkt 3, pkt 4, pkt 7 i pkt 9 ustawy. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu) a także organ wykonujący uchwałę nie miały wątpliwości jakie rami działań objętych programem współpracy przewidziała Rada Miejska.

Regulacje zawarte w przytoczonych powyżej zapisach przedmiotowego programu, poprzez użycie sformułowań „w szczególności” oraz „między innymi” wymogu tego nie spełniają. Przyjęte w przytoczonych powyżej zapisach programu rozwiązania prowadzą do odesłania przez Radę do

innych, nieskonkretyzowanych przez ten organ mierników oceny realizacji programu, form, w jakich będzie realizowana współpraca, zakresu zadań realizowanych w ramach programu jak i sposobu ich realizacji. Rozwiązania normatywne zastosowane przez Radę w kwestionowanych zapisach programu różni się zatem z celem normy kompetencyjnej dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 3, 4, 7 oraz 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 80/13).

Rada Miejska w rozdziale V Programu, określającym zakres przedmiotowy postanowiła: *Na wniosek podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego oraz własnego rozeznania potrzeb lokalnych Burmistrz Zwierzynica może określić w ciągu roku kolejne zadania i ogłosić otwarte konkursy na ich realizację przez podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego (ust. 3).*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z naruszeniem art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego (...). Z treści tego przepisu wynika, iż to rada gminy jest zobowiązana do określenia zadań realizowanych w danym roku w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zatem to do wyłącznej kompetencji rady gminy należy wskazanie w uchwale zadań i nie jest dopuszczalne scedowanie tej czynności na organ wykonawczy.

W rozdziale VI ust. 1 Programu postanowiono: *Realizację Programu ze strony Urzędu Miejskiego koordynuje Sekretarz Gminy.*

Stosownie do zapisu rozdziału IX ust. 3 Programu *Sprawozdanie zbiorcze, na podstawie danych przedstawionych przez referaty Urzędu miejskiego oraz jednostki organizacyjne, sporządzi Sekretarz Gminy.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego (...).

Rada Miejska nie została bowiem upoważniona do nakładania obowiązków i zadań na pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miejskim. Takimi unormowaniami organ stanowiący wkroczył w sferę kompetencji przyznaną Burmistrzowi, który wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa (art. 30 ustawy o samorządzie gminnym), określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), jest kierownikiem urzędu (art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych). W związku z powyższym, to do kompetencji Burmistrza – jako organu wykonawczego gminy i jednocześnie zwierzchnika służbowego pracowników urzędu – należy wyłączone prawo nakładania na tych pracowników obowiązków związanych z koordynacją programu współpracy.

W rozdziale XI Programu zatytułowanym *Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych* Rada postanowiła: *W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Urzędu Miejskiego oraz osoby wskazane przez organizacje lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie. W pracach komisji mogą brać udział, z głosem doradczym także inne osoby posiadające wiedzę specjalistyczną w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych których dotyczy konkurs (ust. 4).*

Zgodnie z powołanymi przepisami ustawy, w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (art. 15 ust. 2b).

W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie (art. 15 ust. 2d).

Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli:

- 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub
- 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub

3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f (art. 15 ust. 2da).

W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2e).

Skład komisji konkursowych został zatem określony przez ustawodawcę. Przywołane regulacje nie dają Radzie podstaw do wkraczania w ustawowo unormowaną sferę składu czy członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady.

W szczególności, należy zauważyć, iż z przywołanych wyżej przepisów ustawy wynika, iż udział osób wskazanych przez organizacje pozarządowe w pracach komisji nie jest obligatoryjny. Natomiast regulacja rozdziału XI ust. 4 programu ustanawia natomiast reprezentantów organizacji pozarządowych jako obligatoryjnych członków komisji konkursowych.

Należy wskazać, iż organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w ustawie są zupełnie niezależne od władz gminnych. Rada Miejska nie może nakładać na przedstawicieli organizacji pozarządowych jakichkolwiek obowiązków, brak jest bowiem między nimi podległości służbowej czy administracyjnej. To same organizacje pozarządowe decydują czy są zainteresowane zgłoszeniem swojego przedstawiciela do pracy w gminnej komisji konkursowej, jest to ich uprawnienie, a nie obowiązek.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko dotyczące istnienia zakazu – odnoszonego także do przepisów stanowiących w formie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego - ponownego regulowania (powtarzania) materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą.

Taka praktyka - niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania - jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania ustawowe i tak już przecież obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania tych samych zapisów na gruncie ustawy i na gruncie uchwały, w której je powtórzono (por. w szczególności wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17 oraz przywołane tam inne orzeczenia).

Jak stanowi rozdział XI ust. 8 Programu *oferty złożone po terminie nie będą rozpatrywane*.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja narusza w stopniu istotnym art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Z przywołanych przepisów ustawy wynika jednoznacznie, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, a zatem do Burmistrza Zwierzyńca. Zdaniem organu nadzoru zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje upoważnienia do udzielania komisji konkursowej kompetencji do rozpatrywania ofert ani też do wskazywania okoliczności wykluczających daną ofertę z konkursu. Zadaniem komisji jest opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzygnięcie o wynikach konkursu czy też decydowanie o dalszym udziale w nim poszczególnych ofert. Wyboru oferty dokonuje bowiem organ administracji publicznej.

Stosownie do treści rozdziału XI ust. 15 Programu *dotacje niewykorzystane w terminie lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi na zasadach określonych w umowie oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j.: Dz.U. z 2013r., poz. 885 z póź.zm.)*

Powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 5a ustawy.

Ustawodawca w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wprost określił elementy, jakie powinna zawierać uchwała w sprawie rocznego programu współpracy. W ocenie organu nadzoru żaden z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym w szczególności jej art. 5a ust. 1 i 4, nie upoważniają organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania dodatkowych ustaleń w zakresie obowiązków

podmiotów realizujących w ramach współpracy zadanie publiczne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 147/09).

Zasady przyznawania dotacji, a także terminy i warunki realizacji zadania (w tym pojęciu mieści się również określenie, na co nie może zostać przeznaczona dotacja, okoliczność niewykorzystania dotacji) powinny zostać określone w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert (art. 13 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy) oraz w treści konkretnej umowy (art. 16 ust. 1 ustawy). Organem posiadającym wyłączne kompetencje do wykonania tych czynności jest natomiast organ zlecający zadanie publiczne.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/442/14, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Zwierzyńca
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Zwierzyńcu