



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 grudnia 2014 r.

Poz. 4696



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.482.2014 Wojewody Lubelskiego

z dnia 19 grudnia 2014 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLV/249/2014 Rady Gminy Gorzków z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie Roczno Programu Współpracy Gminy Gorzków z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2015 rok, w części obejmującej § 16 ust. 1 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 18 ust. 2, 3, 7, 8 i 9 załącznika do uchwały.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/249/2014 Rady Gminy Gorzków z dnia 4 listopada 2014r. w sprawie Roczno Programu Współpracy Gminy Gorzków z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2015 rok, w części obejmującej § 16 ust. 1 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 18 ust. 2, 3, 7, 8 i 9 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV/249/2014 Rady Gminy Gorzków została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2014 r.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie 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, z późn. zm.).

Zgodnie z 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, 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.

W art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w przedmiotowym programie. W myśl powyższego przepisu, elementami 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.

Przytoczony przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa niezbędny zakres zagadnień, jakie powinien regulować roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

W § 16 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XLV/249/2014 stanowiącego Roczny Program Współpracy Gminy Gorzków z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2015 rok, Rada Gminy Gorzków przyjęła, iż „*Miernikami oceny realizacji Rocznej Programu są w szczególności: (...)*”.

Użycie w § 16 ust. 1 zwrotu „w szczególności” powoduje, że katalog mierników oceny realizacji programu ma charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, kryteria oceny programu.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Rada Gminy została zobowiązana do określenia w programie sposobu oceny realizacji programu, w oparciu o konkretnie wskazane kryteria jakie będą brane pod uwagę w trakcie realizacji programu.

Zapisy § 16 ust. 1 programu w brzmieniu: „w szczególności” naruszają powyższy przepis ustawy, nie określają bowiem wyczerpująco sposobu oceny realizacji programu.

Rada Gminy Gorzków stworzyła otwarty katalog mierników oceny realizacji programu. Oznacza to, że poprzez użycie sformułowania "w szczególności" Rada dopuściła mierniki oceny realizacji programu niewymienione w uchwale. Należy mieć na uwadze fakt, iż przedmiotowa uchwała ma charakter wykonawczy w stosunku do ustawy (wydawana jest na podstawie i w celu wykonania ustawy). Powyższe oznacza, że Rada, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym konkretnym przypadku powinna określić w sposób kompleksowy katalog mierników oceny realizacji programu.

Zdaniem organu nadzoru brak jest normatywnego uzasadnienia dla posłużenia się przy określaniu sposobu oceny realizacji programu sformułowaniami nieostrymi. 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 konkretne kryteria, które będą brane pod uwagę w trakcie oceny realizacji programu (art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13 dzieląc stanowisko wojewody, że rada wprowadzając otwarty katalog wskaźników efektywności realizacji programu „*dopuszcza możliwość wprowadzenia, poza programem, innych jeszcze wskaźników, co powoduje niepewność organu wykonawczego co do tego na podstawie jakich wskaźników ostatecznie będzie oceniana realizacja programu. O ile wolą Rady było, aby program mógł być oceniany na podstawie innych jeszcze wskaźników, zobowiązana była do określenia tego we własnym zakresie. Wymóg przewidziany w art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, nakłada na Radę obowiązek ustalenia w sposób wyczerpujący oceny realizacji programu*”.

Zapisy § 16 ust. 1 przedmiotowego programu, poprzez użycie sformułowania „w szczególności”, wymogu tego nie spełniają. Przyjęcie katalogu otwartego prowadzi do umożliwienia przez Radę Gminy wprowadzenia innych, nieskonkretyzowanych przez ten organ kryteriów oceny programu. Przy czym z regulacji takiej nie wynika, jaki organ miałby oceniać, czy niewymienione w programie kryteria oceny, mieszczą się w otwartym katalogu określonym w programie, podczas gdy do określenia sposobu oceny realizacji programu wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W § 18 ust. 2 programu Rada Gminy Gorzków określiła, iż *„W skład Komisji Konkursowej wchodzi, co najmniej 3 przedstawiciele organu wykonawczego oraz po 1 przedstawicielu wskazanym przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy a biorące udział w konkursie”*.

Natomiast w § 18 ust. 3 programu Rada Gminy przyjęła, że *„W skład Komisji Konkursowej wchodzić mogą specjaliści w dziedzinie tematyki konkursu”*.

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b, 2d, 2da, 2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2b w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki.

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 określony przez ustawodawcę. Przywołane regulacje nie dają Radzie Gminy Gorzków 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.

Regulacja § 18 ust. 2 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 Gminy 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.

Przywołane regulacje ustawowe nie przyznają Radzie Gminy podstaw do wkraczania w ustawowo unormowaną materię dotyczącą składu czy członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 175/14, z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 162/14, z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13).

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. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98).

Ponadto w § 18 ust. 7, 8 i 9 programu Rada Gminy Gorzków określiła, iż „7. Konkursy ofert od strony techniczno-organizacyjnej mogą być obsługiwane przez organizacje pozarządowe w szczególności w zakresie udzielanie wyjaśnień, przyjmowanie wniosków, przygotowanie posiedzenia Komisji Konkursowej, wstępnej oceny formalnej, zwołania posiedzenia Komisji Konkursowej.

8. *Chęć udziału w realizacji zadań związanych z przeprowadzeniem otwartego konkursu ofert organizacje pozarządowe zgłaszają Wójtowi Gminy w terminie do dnia 15 stycznia 2015 r.*

9. *Współpraca może odbywać się na zasadzie porozumienia stron pomiędzy Wójtem Gminy a organizacją, w myśl którego organizacja podejmuje się realizacji określonych działań bez otrzymywania z tego tytułu wynagrodzenia”.*

Zdaniem organu nadzoru, zapisy § 18 ust. 7-9 programu stanowią przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdyż nie mieszczą się ani w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania.

Rada, zamieszczając w uchwale powyższe zapisy, dokonała regulacji materii unormowanej w ustawie. Zgodnie z art. 11 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obsługa konkursu, o którym mowa w ust. 2, może być zlecona organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3.

Jednocześnie na podstawie art. 11 ust. 2b ustawy obsługa konkursu, o której mowa w ust. 2a, nie obejmuje:

- 1) ogłoszenia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 13 ust. 3;
- 2) powołania komisji konkursowej, o którym mowa w art. 15 ust. 2a;
- 3) wyboru ofert, o którym mowa w art. 15 ust. 2g;
- 4) ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 15 ust. 2h;
- 5) zawierania umów o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;
- 6) unieważnienia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 18a.

Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert (w przedmiotowym przypadku Wójt Gminy Gorzków).

Wobec powyższego decydowanie o możliwości zlecenia organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 obsługi otwartego konkursu ofert nie należy do kompetencji organu stanowiącego gminy i wykracza poza materię art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte na podstawie niej normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą. Rada Gminy wykonująca kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w granicach

tego upoważnienia. Nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/249/2014 we wskazanej części 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) Przewodniczący Rady Gminy Gorzków
- 2) Wójt Gminy Gorzków