



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 30 grudnia 2014 r.

Poz. 4697



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.492.2014 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 30 grudnia 2014 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr II/9/2014 Rady Gminy Chełm z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy 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 2015 r., w części obejmującej § 14 ust. 2, § 15 ust. 2 i § 16 ust. 2 w brzmieniu: "uwzględniając opinię komisji".**

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 II/9/2014 Rady Gminy Chełm z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy 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 2015 r., w części obejmującej § 14 ust. 2, § 15 ust. 2 i § 16 ust. 2 w brzmieniu: "uwzględniając opinię komisji".

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr II/9/2014 Rady Gminy Chełm została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 grudnia 2014 r.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 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.

Natomiast 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 § 14 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Chełm przyjęła, iż *„W skład komisji Konkursowej wchodzi pracownicy urzędu oraz osoby reprezentujące Organizacje z wyłączeniem osób, które reprezentują Organizacje biorące udział w konkursie”*.

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 Chełm 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 § 14 ust. 2 uchwały 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 § 15 ust. 2 uchwały Rada Gminy określiła, iż *„Oferty niekompletne nie zawierające wszystkich danych z wzoru oferty lub wymaganych załączników nie podlegają rozpatrywaniu”*.

W ocenie organu nadzoru przytoczone zapisy naruszają art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Z powyższych przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika jednoznacznie, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, a zatem do Wójta Gminy Chełm.

Z treści art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Tym samym ten właśnie organ jest wyłącznie uprawniony do rozstrzygnięcia, czy oferta będzie podlegała odrzuceniu.

Określona w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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 określania przesłanek czy kryteriów, w oparciu o które komisja konkursowa będzie rozpatrywać oferty. Rada nie może też wskazywać okoliczności wykluczających daną ofertę z konkursu ani udzielać komisji konkursowej kompetencji do podejmowania decyzji w tym zakresie. Zadaniem komisji jest opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzygnięcie o wynikach konkursu czy też decydowanie o dalszym udziale w nim poszczególnych ofert.

Tym samym postanowienia dotyczące odrzucenia oferty, jak również wyłączenia ofert odrzuconych z oceny merytorycznej, nie mieszczą się w granicach upoważnienia do określenia zasad działania komisji konkursowych.

Organ wykonawczy gminy, do którego należy ogłoszenie otwartego konkursu ofert, będzie bowiem oceniał, m. in. w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 oraz przedstawioną przez komisję konkursową opinię co do złożonych ofert, czy oferta spełnia wymogi formalne i prawne.

Powyższe dotyczy również zapisów § 16 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym *„Komisja, niezwłocznie po zakończeniu prac przekazuje całość dokumentacji Wójtowi, który podejmuje ostateczną decyzję w sprawie przyznania dotacji na realizację zadania publicznego, uwzględniając opinię komisji”*.

Sformułowanie „uwzględniając opinię komisji” narusza przepisy art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;
- 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;

- 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;
- 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;
- 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;
- 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Wybór ofert w otwartym konkursie ofert należy do wyłącznej kompetencji Wójta Gminy Chełm, a uprawnienia komisji konkursowej zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mają wyłącznie charakter opiniodawczy.

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 II/9/2014 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  
Chełm
- 2) Wójt Gminy Chełm