



Nr 23870
WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.159.21.2014.MW

M. Gw.
10.11.2014
G

SG + ZBS

Wrocław, dnia 4 listopada 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 10 ust. 2 we fragmencie „w szczególności”; § 12 ust. 5; § 12 ust. 6 lit. d uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 25 września 2014 r. nr LIX/61/2014 w sprawie: *przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Ząbkowice Śląskie 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 rok 2015.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich, działając na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm., dalej jako „ustawa”), na sesji w dniu 25 września 2014 r. podjęła między innymi uchwałę nr LIX/61/2014 w sprawie: *przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Ząbkowice Śląskie 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 rok 2015* (dalej jako „uchwała”).

Uchwałę przedłożono organowi nadzoru dnia 6 października 2014 r. pismem z dnia 1 października 2014 r. znak: OR.0711.46.2014.MG.

W trakcie postępowania nadzorczego, Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 10 ust. 2 we fragmencie „w szczególności”; § 12 ust. 5; § 12 ust. 6 lit. d uchwały z istotnym naruszeniem przepisów prawa, to jest odpowiednio: art. 5a ust. 1 w związku z ust. 4 pkt 7 ustawy; art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy; art. 15 ust. 1, ust. 2a, art. 18a ustawy.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Program, zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy, powinien zawierać następujące elementy:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 Ustawy;
- 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.

Powołany wyżej przepis określa obligatoryjne elementy treściowe i determinuje zakres przedmiotowy uchwały przyjmującej program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Prawidłowa realizacja normy kompetencyjnej ma miejsce w przypadku kompleksowego uregulowania wszystkich zagadnień, wymienionych w art. 5a ust. 4 ustawy.

W § 10 uchwały zamieszczono regulacje dotyczące sposobu oceny realizacji programu. W ust. 1 zobowiązano Burmistrza do przedłożenia Radzie Miejskiej Ząbkowic Śląskich w terminie do 30 kwietnia roku następnego po roku obowiązywania programu, sprawozdanie z jego realizacji. Zgodnie z ust. 2 tego paragrafu, sprawozdanie zawierać będzie w szczególności informacje dotyczące: a) liczby organizacji pozarządowych, które podjęły się we współpracy z Gminą realizacji zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej; b) wysokości środków zaangażowanych w realizację programu; c) wysokości wkładu własnego organizacji w realizację zadań publicznych; d) liczba zadań zrealizowanych w ramach programu; e) informacji o beneficjentach zrealizowanych zadań. Poprzez posłużenie się sformułowaniem „w szczególności”, Rada Miejska Ząbkowic naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, tworząc otwarty katalog kryteriów, na podstawie których oceniania będzie realizacja przyjętego programu. Organ stanowiący, działając bez upoważnienia ustawowego, umożliwił organowi wykonawczemu dookreślenie we własnym zakresie, w jaki sposób będzie oceniana realizacja programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. Tymczasem założeniem ustawodawcy było, aby ocena taka była przeprowadzana w oparciu o kryteria czy mierniki z góry przyjęte przez Radę Miejską, co wynika jasno z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. Nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest taki zapis uchwały, który pozwala, by na ocenę realizacji programu, wymaganą ustawowo, wpływ mógł mieć organ, którego działania właśnie tej ocenie podlegają.

W rozdziale 9 uchwały, regulującym tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach, w § 12 ust. 5 uchwały Rada Miejska Ząbkowic Śląskich postanowiła, że za udział w posiedzeniach komisji jej członkom nie przysługuje wynagrodzenie i zwrot kosztów podróży. Jak wynika z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, obligatoryjnym elementem uchwały programowej jest określenie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Ustawodawca zdecydował, że w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (art. 15 ust. 2b ustawy) oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie (art. 15 ust. 2d ustawy). Ustawodawca umożliwił także uczestnictwo w sprawach komisji z głosem doradczym osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2e ustawy). W ocenie organu nadzoru upoważnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być interpretowane jako uprawnienie do określenia zasad uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach. Rozstrzygnięcie na temat zasad wynagradzania członków gremium w jego pracach nie jest tożsame z zasadami działania tego gremium. Wskazuje na to choćby przywoływany wyżej art. 15 ust. 2b ustawy, zgodnie z którym organ wykonawczy jednostki

samorządu terytorialnego może wskazać jako swych przedstawicieli w pracach komisji podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega stosownemu reżimowi prawnemu (w szczególności ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych wraz z przepisami wykonawczymi oraz w zakresie nieuregulowanym Kodeksu pracy wraz z przepisami wykonawczymi), stąd Rada Miejska Ząbkowic Śląskich nie może przesądzić w podjętej przez siebie uchwale o braku zobowiązań ze strony pracodawcy wobec takiego pracownika. Natomiast względem pozostałych członków komisji konkursowej - osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2d i 2e ustawy), wobec braku adekwatnego upoważnienia w ustawie, należy stwierdzić brak podstaw do zawierania jakichkolwiek rozstrzygnięć w tym zakresie w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi i lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z § 12 ust. 6 uchwały Komisja konkursowa, w celu rozstrzygnięcia konkursu ofert, dokonuje czynności wskazanych przez Radę Miejską Ząbkowic Śląskich w tym przepisie. Pośród nich wymienia się odrzucenie ofert, które nie zostały uzupełnione o kryteria formalne lub zgłoszone po wyznaczonym terminie (lit. d). Oznacza to, że Rada Miejska przyznała komisji kompetencję do ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie przyjęcia oferty. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy podmiotem powołanym do rozpatrywania ofert jest wyłącznie organ administracji ogłaszający konkurs, a więc w tym wypadku Burmistrz Ząbkowic Śląskich. Ponadto w art. 15 ust. 2a ustawy stwierdza się wyraźnie, że komisje konkursowe powoływane są jedynie w celach opiniodawczych, a tym samym brak podstaw do przyznania im dalej idących uprawnień. Powyższe potwierdza brzmienie art. 18a ustawy, zgodnie z którym to organ administracji publicznej unieważnia otwarty konkurs ofert w przypadkach w nim wskazanych, w tym między innymi wówczas, gdy żadna ze złożonych ofert nie spełniała wymogów zawartych w ogłoszeniu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdza się jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Tomasz Szołar