



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 13 stycznia 2017 r.

Poz. 315

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.2.2017 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały nr 228/XXXVII/16 Rady Miejskiej w Chęcinach z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Roczego Programu Współpracy Gminy i Miasta Chęciny z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2017 rok.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 listopada 2016 r. Rada Miejska w Chęcinach podjęła uchwałę nr 228/XXXVII/16 przyjęcia Roczego Programu Współpracy Gminy i Miasta Chęciny z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2017 rok.

Zawiadomieniem z dnia 28 grudnia 2016 r. poinformowano Przewodniczącą Rady Miejskiej w Chęcinach o wszczęciu postępowania nadzorczego dot. w/w uchwały, prosząc jednocześnie o złożenie wyjaśnień w przedmiocie wypełnienia dyspozycji art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku (Dz. U. 2016.1817 t. j., dalej ustawa), w tym również wskazania podstawy cedowania na Burmistrza Gminy i Miasta Chęciny uprawnienia do określenia w formie zarządzenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Miejskiej w Chęcinach wskazał, że uchwała nr 228/XXXVII/16 podjęta dnia 30 listopada 2016 r. wypełnia w całości normę art. 5a ust. 4 ustawy, a upoważnienie Burmistrza Miasta i Gminy Chęciny do ustalania w drodze zarządzenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych wynika z pełnienia przez niego funkcji kierownika urzędu gminy i zwierzchnika służbowego wobec pracowników tego urzędu. Podstawę prawną w opinii Przewodniczącego stanowi m.in. art. 15 ust. 2 ustawy.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 4 ustawy. Zgodnie z jego treścią roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera 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.

Zwrot „w szczególności” oznacza, że ustawodawca wprowadził otwarty katalog elementów, które mogą zostać zawarte w rocznym planie współpracy z organizacjami, dopuszczając umieszczenie w nim także innych, niewymienionych w art. 5a ust. 4 ustawy uregulowań. Z drugiej jednak strony stanowią one niezbędne minimum i obligatoryjnie muszą zostać w planie zawarte. Brak jakiegokolwiek elementu z art. 5a ust. 4 ustawy skutkuje bezwzględną nieważnością całego aktu wskutek nie zawarcia w jego treści wszystkich obligatoryjnych elementów, co ma miejsce w przypadku przedmiotowej uchwały.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w uchwale brak jest wskazania celu głównego i celów szczegółowych (art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy). Co prawda sama uchwała określa cele wprowadzenia rocznego programu współpracy w § 3 załącznika do uchwały, niemniej nie sposób wyinterpretować z jej treści co Rada Miejska w Chęcinach uznała za cel priorytetowy- główny, który wyznaczać będzie kierunki współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Jest to o tyle istotne, że to cel główny programu jest punktem odniesienia do interpretacji całości uchwały. Wskazuje co w danej jednostce samorządu terytorialnego stanowi priorytet we współpracy z organizacjami wypełniającymi zadania w sferze działalności pożytku publicznego.

W § 5 załącznika do uchwały określono formy współpracy między gminą a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, stanowiąc, że będzie ona odbywać się w szczególności poprzez: 1) zlecenia podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, 2) współdziałanie w pozyskiwaniu środków finansowych z innych źródeł, w szczególności z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, 3) użyczenia, wynajmowania pomieszczeń, będących własnością Gminy na rzecz organizacji pozarządowych.

Określenie form współpracy przez posłużenie się zwrotem „w szczególności” tworzy otwarty ich katalog, przy czym postanowienia uchwał powinny być formułowane w sposób jednoznaczny i przy wypełnieniu całości dyspozycji ustawowej. Żaden inny podmiot, poza organem uchwałodawczym nie ma kompetencji do określania form tej współpracy w uchwale podjętej na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy. Jednocześnie uchwała ta winna wyczerpywać całość kompetencji ustawowej. Nie jest dopuszczalne dzielenie materii, która ma być w uchwale zawarta i podejmowanie nie jednej, a kilku aktów opartych na tej samej podstawie prawnej. Posługiwanie się zaś zwrotem „w szczególności” może sugerować, że z pominięciem uchwały, inne podmioty jednostki samorządu terytorialnego będą te formy określać. Co prawda sam ustawodawca formy współpracy określił w art. 5 ust. 2 ustawy poprzez użycie sformułowania "w szczególności". Taki zwrot oznacza jednak, że wskazane w siedmiu punktach formy współpracy nie stanowią zamkniętej liczby przypadków i daje to podstawę do uwzględnienia przez gminy innych jeszcze form współpracy, przy uwzględnieniu specyfiki społeczności lokalnej. W żadnym jednak wypadku nie stanowi podstawy do budowania przez samą gminę katalogu nieostrego, otwartego i stwarzającego wrażenie cedowania kompetencji do określenia tych form na innych podmiot. Uchwała sama w sobie winna być wyczerpująca, co wyklucza regulowanie jakiejś materii w sposób otwarty.

Tym samym zapisy § 5 załącznika do uchwały uznać należy za niewystarczające wypełnienie dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 4. Katalog form współpracy winien być opracowany jako zbiór zamknięty. Poprzez użycie zwrotu „w szczególności” przy określaniu form współpracy organ stanowiący przekracza upoważnienie ustawowe, naruszając tym samym w sposób istotny przepisy prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dn. 8 maja 2013 r., sygn. III SA/Wr 125/13).

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy roczny program współpracy zawiera w szczególności wysokość środków planowanych na realizację programu. W § 10 załącznika do uchwały wskazano, że wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych określać będzie uchwała budżetowa dla Gminy i Miasta Chęciny na rok 2017. Nie można uznać, że powyższy zapis, odsyłający do jeszcze niepodjętej uchwały budżetowej, spełnia wymóg określenia wysokości środków planowanych na realizację programu. Zgodnie

z dyspozycją ustawową wysokość tych środków powinna zostać określona w badanej uchwale. Zaznaczyć trzeba, że ustawodawca wprowadził wymóg określenia środków „planowanych”, co rozumieć należy jako podanie tej kwoty w wysokości prognozowanej. Ma to o tyle doniosłe znaczenie, że jest także wytyczną do opracowania uchwał budżetowych.

Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia w ogóle nie zawiera informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji i określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (art. 5a ust. 4 pkt 10 i 11 ustawy). Jako niedopuszczalny uznać należy zapis § 7 ust. 3 uchwały, w którym określono, że tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych określa Zarządzenie nr 5/2011 Burmistrza Miasta i Gminy Chęciny z dnia 13 stycznia 2011 r. W art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 ustawodawca precyzyjnie wskazał, że jedynym podmiotem uprawnionym do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Wbrew twierdzeniom Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chęcinach art. 15 ust. 2 ustawy, który stanowi, że przepis ust. 1 ma zastosowanie także, gdy w wyniku ogłoszenia otwartego konkursu ofert została zgłoszona jedna oferta, nie stanowi upoważnienia dla wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta do określania w formie zarządzenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Rada Miejska w Chęcinach w sposób zupełnie nieuprawniony cedowała spoczywający na niej obowiązek na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który bez podstawy prawnej wydał zarządzenie w zakresie, dla którego ustawodawca przewidział wyłączną kompetencję rady gminy.

Jak wskazano w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r. uchybienie polegające na przyjęciu niewyczerpującego - w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa (sygn. akt. II SA/Wr 110/13).

Wskazać należy, że nieprawidłowy jest także zapis § 3 uchwały, zgodnie z którym wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Zapisem tym Rada Miejska w Chęcinach nadała uchwale charakter aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2016.296 j.t. z późn. zm.). Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzący działalność pożytku publicznego nie jest źródłem praw i obowiązków podmiotów wchodzących w skład wspólnoty samorządowej. Nie ma zatem waloru przepisów normatywnych o charakterze generalnym. Wyeliminowanie § 3 uchwały prowadziłoby do funkcjonowania w porządku prawnym uchwały, co której brak określenia terminu jej wejścia w życie.

Na koniec należy zauważyć, że w analizowanej uchwale wątpliwości budzi również wypełnienie dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 3 i 5 ustawy. W wyjaśnieniach wskazano, że zakres przedmiotowy i priorytetowe zadania publiczne określono w § 4 uchwały. Niemniej ciężko z treści uchwały wyinterpretować, co dla organu stanowiącego jest określeniem zakresu przedmiotowego, a co zadaniem priorytetowym, podczas gdy treść uchwał powinna być formułowana w sposób precyzyjny i zrozumiały dla ich adresatów.

Mając na uwadze wszystkie wyżej przytoczone argumenty należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Agata Katarzyna Wojtyszek