



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 13 grudnia 2015 r.

LEX-O.4131.41.2015.AD

Rada Gminy Ostrów Mazowiecka  
ul. Sikorskiego 5  
07-300 Ostrów Mazowiecka

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XI/96/15 Rady Gminy Ostrów Mazowiecka z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Ostrów Mazowiecka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2016 w części, tj. w zakresie § 5 ust. 3, § 8 ust. 1 i 2, § 10 ust. 1, § 12 ust. 3, 4 i 5 załącznika do ww. uchwały.

**Uzasadnienie**

W dniu 20 listopada 2015 r. Rada Gminy Ostrów Mazowiecka podjęła uchwałę Nr XI/96/15 w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Ostrów Mazowiecka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2016.

Uchwała powyższa wraz z załącznikiem została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 26 listopada 2015 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz 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).

W toku kontroli legalności uchwały XI/96/15, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Poszczególne istotne naruszenia prawa przedstawiają się następująco:

I. W § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XI/96/15 – (dalej: Programu współpracy) wymieniono przypadki, w których dotacje nie mogą być udzielone.

Zdaniem organu nadzoru, taka regulacja wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 5a ust. 1 i ust. 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) – dalej: u.d.p.p.w. Rada Gminy

Ostrów Mazowiecka nie miała kompetencji do określenia sytuacji, w których nie może być przyznane wsparcie finansowe.

Trzeba bowiem zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 1 *u.d.p.p.w.* wsparcie finansowe objęte tą ustawą stanowi dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.). Skoro zatem określenie dotacji oraz zasad ich przyznawania należy do materii ustawowej, Rada Gminy nie mogła określać tych kwestii w uchwale o charakterze programowym

Stanowisko wojewody znajduje oparcie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 października 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 143/13, Lex nr 1387978) stwierdził, że żaden z obligatoryjnych elementów (art. 5a ust. 4 *u.d.p.p.w.*) programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy nie formułuje uprawnienia rady gminy do określenia w uchwale stanowiącej roczny program współpracy rodzajów dotacji ani przez ich wyliczenie (katalog pozytywny), ani też przez wyłączenie niektórych z nich ze zbioru dotacji (katalog negatywny).

**II. W § 8 ust. 1 i ust. 2 Programu współpracy,** stanowiąc o sposobie realizacji programu, Rada Gminy Ostrów Mazowiecka nałożyła na Referaty w Urzędzie Gminy oraz pracowników na samodzielnych stanowiskach a także jednostki organizacyjne gminy obowiązki w zakresie prowadzenia bezpośredniej współpracy z organizacjami pozarządowymi, zaś na pracownika na stanowisku ds. promocji Gminy – obowiązek koordynacji tej współpracy.

Podobnie w § 10 ust. 1 *Programu współpracy*, dotyczącym sposobu oceny realizacji tego programu, Rada Gminy obciążyła wymienionych tam pracowników Urzędu Gminy oraz pracowników jednostek organizacyjnych gminy obowiązkiem bieżącego monitorowania realizacji programu, zaś pracownika na stanowisku ds. promocji Gminy – obowiązkiem dokonania oceny realizacji programu.

Zdaniem organu nadzoru, takimi regulacjami organ stanowiący Gminy Ostrów Mazowiecka nie tylko przekroczył zakres upoważnienia ujętego w art. 5a ust. 1 *u.d.p.p.w.*, ale także wkroczył w sferę kompetencji przyznanych organowi wykonawczemu gminy, czym naruszył przepisy art. 30 i 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) – dalej: *u.s.g.*, w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202, ze zm.).

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie została upoważniona do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych, zatrudnionych w poszczególnych referatach urzędu gminy oraz na samodzielnych stanowiskach. Kompetencje w tym zakresie przysługują wójtowi, który jest kierownikiem urzędu gminy (art. 33 ust. 3 *u.s.g.*), wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa (art. 30 *u.s.g.*) określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (art. 33 ust. 2 *u.s.g.*) oraz pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych a więc sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym gminy (art. 33 ust. 5 *u.s.g.* i art. 7 pkt 3 ustawy *o pracownikach samorządowych*). Zatem to nie Rada Gminy a Wójt – jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu ma wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 143/13, Lex nr 1387978.

**III. W § 12 ust. 3 Programu współpracy** Rada Gminy postanowiła o składzie komisji konkursowej, przewidując iż będzie on następujący:

„1) przedstawiciel desygnowany przez Wójta – jako Przewodniczący Komisji Konkursowej,

2) przedstawiciel danego referatu Urzędu Gminy lub samodzielnego stanowiska lub pracownik jednostki organizacyjnej, posiadający specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy,

3) trzech przedstawicieli organizacji niebiorących udziału w konkursie”.

W ocenie organu nadzoru takie unormowanie w sposób istotny narusza przepisy art. 15 ust. 2b i ust. 2d-2e *u.d.p.p.w.* poprzez nieuprawnioną modyfikację zapisów ustawowych oraz ingerencję w kompetencję organu wykonawczego gminy do wskazania jego przedstawicieli w składzie komisji konkursowej.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 *u.d.p.p.w.*, nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia "trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert" nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e *u.d.p.p.w.* Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13, Lex nr 1330073).

IV. W § 12 ust. 4 *Programu współpracy* przewidziano, że „w ocenie oferty złożonej w konkursie nie mogą uczestniczyć osoby powiązane z podmiotem składającym ofertę, co do których mogą istnieć zastrzeżenia odnośnie zachowania zasady bezstronności”. W § 12 ust. 5 z kolei postanowiono, że „w przypadku zaistnienia powiązań, o których mowa w ust. 4 członek komisji konkursowej zgłasza ten fakt i zostaje wówczas wyłączony z oceny oferty podmiotu, z którym występuje powiązanie”.

Z przytoczonych wyżej postanowień wynika obowiązek wyłączenia członka komisji, wobec którego zachodzi podstawa wyłączenia określona w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: *k.p.a.*), od udziału w ocenie tylko jednej oferty (złożonej przez podmiot, z którym członek komisji był powiązany) w danym postępowaniu. Oznacza to, że juror powiązany z jednym tylko oferentem, podlegający wyłączeniu przy ocenie jednej tylko oferty, mógłby bez przeszkód uczestniczyć w weryfikacji i wpływać na ocenę pozostałych ofert, złożonych w tym samym konkursie.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 24 § 1 i § 3 *k.p.a.* (dotyczącymi wyłączenia pracownika) w zw. z art. 15 ust. 2f *u.d.p.p.w.* – nakazującym do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosować przepisy *k.p.a.* Należy bowiem zauważyć, że unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 *k.p.a.* mają charakter bezwzględnie obowiązujący i nakazują wójtowi (jako powołującemu komisję) odsunąć pracownika od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu konkursowym. Jedyny wyjątek od tej reguły występuje w sytuacji opisanej w art. 24 § 4 *k.p.a.*

Podsumowując stwierdzić należy, że Rada Gminy, wykonująca kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do działania ściśle w granicach tego upoważnienia a więc bez regulowania tego, co zostało już unormowane ustawą a także bez wykraczania poza sferę upoważnienia ustawowego. Tymczasem w opisanych przez organ nadzoru przypadkach przekroczyła te uprawnienia. Wydanie przez radę gminy uchwały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego

musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności we wskazanej wyżej części.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera