



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N19.4131.396.2012.SP1

URZĄD MIASTA I GMINY W CHOCIANOWIE W P Ł Y N Ę Ł O
09.01.2013
KANCELARIA OGÓLNA
L.dz. 349
Il. zał. 0
Podpis

Wrocław, dnia 7 stycznia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

rozdziału II ust. 2 we fragmencie „*przede wszystkim*”, rozdziału V ust. 1 we fragmencie „*w szczególności*”, rozdziału VI ust. 1 lit. h) oraz rozdziału IX ust. 3 i ust. 4 we fragmencie „*pracownik Urzędu Miasta i Gminy Chocianów*” załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Chocianowie Nr **XXVI/183/2012** z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie *Programu Współpracy Gminy Chocianów z organizacjami pożytku publicznego oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2013 rok.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Chocianowie na sesji w dniu 30 listopada 2012 r. podjęła uchwałę Nr **XXVI/183/2012** w sprawie *Programu Współpracy Gminy Chocianów z organizacjami pożytku publicznego oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2013 rok*, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów z dnia 3 grudnia 2012 r. nr RO.0007.26.2012 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 grudnia 2012 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie rozdziału II ust. 2 we fragmencie „*przede wszystkim*”, rozdziału V ust. 1 we fragmencie „*w szczególności*”, rozdziału VI ust. 1 lit. h) oraz rozdziału IX ust. 3 i ust. 4 we fragmencie „*pracownik Urzędu Miasta i Gminy Chocianów*” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 oraz art. 5a ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2b i 2d ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 7 ust. 1 pkt 19 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne obejmują sprawy współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano także art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym 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, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z § 1 uchwały Rada przyjęła Program Współpracy Gminy Chocianów 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 2013 rok, określając go w załączniku do uchwały.

W rozdziale II ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska w Chocianowie postanowiła: „*Celami szczegółowymi Programu są przede wszystkim: a) zwiększenie aktywności społecznej mieszkańców Gminy Chocianów, b) wzmacnianie współpracy samorządu i organizacji pozarządowych, c) wzmacnianie postaw obywatelskich, d) poprawy zdrowia i opieki społecznej, e) upowszechnianie kultury, tradycji narodowej, obywatelskiej i kulturowej, f) rozwój edukacji wychowawczej, g) zwiększenie poczucia bezpieczeństwa publicznego, h) poprawa stanu ekologii oraz ochrona środowiska naturalnego, i) upowszechnienie kultury fizycznej, j) upowszechnienie wiedzy dotyczącej znajomości prawa.*”

Z kolei w rozdziale V ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że: „*Współpraca pomiędzy Gminą Chocianów a organizacjami pozarządowymi o charakterze wsparcia finansowego może być prowadzona w szczególności poprzez zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych pożytku publicznego w formie: a) powierzenia wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, b) wspieranie takich zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.*”

Rada, odnosząc się do celów szczegółowych programu, użyła sformułowania „*przede wszystkim*”. Natomiast przy określaniu sposobu realizacji programu Rada posłużyła się sformułowaniem „*w szczególności*”. Użycie takich zwrotów sprawia, że katalog celów szczegółowych programu oraz form określających sposób realizacji programu ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie innych celów oraz form sposobu realizacji programu nieprzewidzianych przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż Rada Miejska w Chocianowie będzie mógł określać nieprzewidziane przez uchwałę cele szczegółowe programu oraz sposoby realizacji programu.

Tymczasem stosownie do art. 5a ust. 4 pkt 1 i pkt 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest do określania celu głównego i celów szczegółowych programu, a także sposobu realizacji programu. Oznacza to, że Rada bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu organowi kompetencję do określenia innych celów szczegółowych programu oraz form określających sposób realizacji programu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 1 i pkt 7 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy. Ponadto takie działanie powoduje powstanie niepewności dla organu wykonawczego gminy co do katalogu celów szczegółowych programu oraz sposobu jego realizacji.

W rozdziale VI ust. 1 lit. h) załącznika do uchwały Rada przyjęła, że: „*Współpraca może odbywać się w następujących formach: h) nieodpłatnego udostępniania lokalu na spotkania otwarte organizacji pozarządowych*”.

Analiza normy prawnej zawartej w rozdziale VI ust. 1 lit. h) załącznika do uchwały wykazuje, że ustanowiony przez Radę przepis nie ma charakteru normy programowej, gdyż

wprowadza „przywileje” dla organizacji pożytku publicznego w zakresie oddawania w użytkowanie nieruchomości gminnych. Tego rodzaju norma prawna w nauce prawa jest określana mianem norm prawa miejscowego, które charakteryzują się tym, że obowiązują na obszarze działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zawierają normy o charakterze abstrakcyjnym (czyli takie, które zawierają regulacje powtarzalnych zachowań wymaganych od adresata normy w każdym przypadku, gdy ziszcza się określone w normie prawnej okoliczności) i generalnym (czyli normy adresowane do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów), a ich wejście w życie wiąże się z publikacją w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tym samym ustanawiając kwestionowany przepis będący normą prawa miejscowego, Rada Miejska w Chocianowie wykroczyła poza kompetencję wynikającą z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na podstawie której została upoważniona wyłącznie do stanowienia norm o charakterze programowym.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że kwestionowane postanowienie programu stanowi przepis z zakresu gospodarowania nieruchomościami. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy „9) *podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy*”. Przywołany przepis ustanawia ogólną normę kompetencyjną stanowiącą podstawę do podejmowania przez rady gminy działalności uchwałodawczej w zakresie ustalania zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi w postaci aktu prawa miejscowego. Jednocześnie w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca przyznaje ogólną kompetencję wójta do gospodarowania mieniem komunalnym, który jednak w wykonywaniu swoich uprawnień musi działać w oparciu o przepisy prawa.

Szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego określa natomiast ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Przepisy ustawy również wprowadzają podział kompetencji pomiędzy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który gospodaruje zasobem gminy, a radę gminy, która jest upoważniona do wyrażania zgody na dokonanie określonych w ustawie czynności.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami wójt (burmistrz) gminy wydzierżawia, wynajmuje i użycza nieruchomości wchodzące w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody rady gminy; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W przypadku kiedy najem, dzierżawa lub użyczenie zawierane jest na podstawie umowy na czas oznaczony krótszy niż 3 lata to dokonanie tych czynności stanowi samodzielną kompetencję wójta (burmistrza). To samo dotyczy sytuacji kiedy umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, a na terenie gminy obowiązuje uchwała dotycząca zasad gospodarowania nieruchomościami gminy. W przeciwnym wypad-

ku do dokonania wskazanych czynności wymagana jest obligatoryjnie zgoda rady gminy. Należy zaznaczyć, że swoboda działań wójta (burmistrza) dotyczy wyłącznie decyzji dokonania bądź nie dokonania czynności, bowiem tryb dokonania czynności jest zdeterminowany przepisami prawa – ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, że ustanowienie przepisu prawa miejscowego i zamieszczenie go w uchwale programowej, która jest dla organu wykonawczego wiążąca, a jednocześnie nie dokonanie publikacji tego przepisu w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawia, że przepis ten nie wejdzie w życie. Zobligowanie organu wykonawczego do stosowania przepisu, który nie został prawidłowo wprowadzony do systemu prawnego stanowi, zdaniem organu nadzoru, istotne naruszenie prawa.

Zwrócić należy uwagę, że w zakresie oddania nieruchomości gminnej w najem, dzierżawę lub użyczenie organizacjom pożytku publicznego ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 37 ust. 4a ustala zasadę, na podstawie której „Umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego.”. Z przywołanego przepisu wynika zatem, że ustawodawca przewidział pewne preferencje dla organizacji pożytku publicznego polegające na objęciu trybem bezprzetargowym nieruchomości gminnych oddawanych im w najem, dzierżawę i użytkowanie, jednocześnie nie przewidział żadnej kompetencji dla rady gminy na podstawie której mogłaby ingerować w przedmiotowej kwestii.

W rozdziale IX ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła: „W skład Komisji wchodzi pracownicy Urzędu Miasta i Gminy w Chocianowie oraz przedstawiciel Komisji Rady Miejskiej w Chocianowie właściwej ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi lub przedstawiciel wskazany przez organizacje pozarządowe, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe biorące udział w konkursie, zwane w dalszej części oferentem.” Z kolei w ust. 4 powyższego rozdziału załącznika do uchwały Rada przyjęła, że: „Posiedzenia Komisji prowadzi Przewodniczący wskazany przez Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów a w przypadku nieobecności Przewodniczącego wyznaczony przez niego spośród członków Komisji pracownik Urzędu Miasta i Gminy Chocianów.”

Rada Miejska w Chocianowie, stanowiąc zapis uchwały w przytoczonej powyżej formie, dokonała określenia składu komisji konkursowej, której zadaniem jest opiniowanie złożonych ofert. W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast na podstawie art. 15 ust. 2d ustawy 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.

Mając na uwadze powyższe zapisy ustawy należy podkreślić, że organem właściwym do powołania oraz określenia składu komisji konkursowej jest organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert, w tym przypadku organ wykonawczy gminy miejskiej, jakim jest burmistrz miasta. Ustawa w art. 15 ust. 2b i 2d jednoznacznie określa podmioty, które wchodzi w skład komisji. Organ nie posiada w tym zakresie swobody, a w swoich czynnościach jest ograniczony przepisami ustawy. W zakresie składu osobowego komisji

konkursowej nie można także zapomnieć o regulacji zawartej w art. 15 ust. 2e ustawy, w myśl którego w pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

W nawiązaniu do art. 15 ust. 2b ustawy należy mieć również na względzie, że pojęcie zawarte w przepisie ustawowym „przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki” nie jest tożsame z pracownikami Urzędu Miasta i Gminy w Chocianowie oraz przedstawicielem Komisji Rady Miejskiej w Chocianowie właściwej ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, o czym mowa w rozdziale IX ust. 3 załącznika do uchwały. Oznacza to, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu.

Ponadto na podstawie art. 15 ust. 2d ustawy 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.

Rada tymczasem w sposób nieuprawniony zawężyła krąg podmiotów zarówno mogących wchodzić w skład komisji konkursowej, jak i wyłączonych z jej składu, a także podmiotów mogących prowadzić posiedzenia komisji w przypadku nieobecności jej przewodniczącego, pomijając w swojej regulacji podmioty wymienione *expressis verbis* w ustawie. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników (art. 3 ust. 3 ustawy).

Analiza rozdziału IX ust. 3 załącznika do uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Chocianowie ograniczyła krąg podmiotów mogących wchodzić w skład komisji konkursowej. Nie można bowiem przyjąć, że zakres pojęciowy słowa „organizacja pozarządowa” obejmuje również inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. Wynika to zarówno z redakcji art. 3 jak również z art. 15 ust. 2d ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podobnie w ust. 4 powyższego rozdziału Rada ograniczyła do pracowników Urzędu Miasta i Gminy Chocianów krąg podmiotów, które mogą prowadzić posiedzenia komisji konkursowej w przypadku nieobecności jej przewodniczącego.

W ocenie organu nadzoru, w świetle powyższego, Rada Miejska w Chocianowie nie została upoważniona, aby w uchwale dotyczącej rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego dokonywać określenia składu komisji konkursowej, a tym bardziej nie została upoważniona do modyfikacji przepisów rangi ustawowej w przedmiotowym zakresie. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że Rada na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy została upoważniona jedynie do uregulowania trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, a nie składu takiej komisji (por. wyrok Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 228/11). Zdaniem organu nadzoru Rada uregulowała kwestię, do stanowienia której nie była upoważniona przez ustawodawcę, czym w sposób istotny naruszyła przepisy prawa.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecnictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986r., sygn. U 5/86, OTK 1996/1/1).

Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja rozdziału II ust. 2 we fragmencie „*przede wszystkim*” rozdziału V ust. 1 we fragmencie „*w szczególności*”, rozdziału VI ust. 1 lit. h) oraz rozdziału IX ust. 3 i ust. 4 we fragmencie „*pracownik Urzędu Miasta i Gminy Chocianów*” załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 5a ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2b i 2d ustawy, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności wskazanych fragmentów.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
AN-M
Aleksander Marek Skorupa