

Załącznik  
do Uchwały Nr II/323/14  
Rady Miejskiej w Lubawce  
z dnia 27 lutego 2014 roku

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
we Wrocławiu**  
ul. Św. Mikołaja 78/79  
50-126 Wrocław

**Skarżący:** Wojewoda Dolnośląski  
Pl. Powstańców Warszawy 1  
50-153 Wrocław

**Organ:** Rada Miejska w Lubawce  
Pl. Wolności 1  
58-420 Lubawka

**Odpowiedź na skargę  
Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Lubawce  
Nr X/285/13 z dnia 28 listopada 2013 r.  
w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lubawka 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 podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), Rada Miejska w Lubawce udzielając odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Lubawce Nr X/285/13 z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lubawka 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, wnosi o:

- 1) oddalenie skargi jako bezzasadnej,
- 2) zasądzenie od Wojewody Dolnośląskiego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

## Uzasadnienie

Pismem Nr NK-N.4131.68.2.2013.SS1 z dnia 13 lutego 2014 r., doręczonym Radzie Miejskiej w Lubawce 19 lutego 2014 r., Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Lubawce Nr X/285/13 z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lubawka 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, zarzucając podjęcie:

- § 14 we fragmencie „w tym” z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.),
- § 20 ust. 3 i ust. 7 z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Kwestionując legalność § 14 we fragmencie „w tym” organ nadzoru wskazał, że Rada posługując się sformułowaniem „w tym” stworzyła otwarty katalog form współpracy, wynikających z art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdyż poprzez użycie tego zwrotu dopuściła formy współpracy niewymienione w uchwale. Rada, zdaniem organu nadzoru, była natomiast zobowiązana do kompleksowego uregulowania form współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Rada w § 14 uchwały wskazała, że organy Gminy planują podejmowanie współpracy z organizacjami zarówno w formach współpracy finansowej jak i pozafinansowej, w tym: (...),

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 Rada w programie współpracy określa w szczególności formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy.

Wbrew twierdzeniom organu nadzoru Rada używając w treści § 14 uchwały zwrotu „w tym” nie dopuściła form współpracy niewymienionych w uchwale. Zdaniem Rady Miejskiej w Lubawce zwrot „w tym” nie wprowadza katalogu otwartego form współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Nie można bowiem utożsamiać zwrotu „w tym” z przytoczonym przez Radę sformułowaniem „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach:

- 1) zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- 4) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku

publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;

- 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
- 6) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;
- 7) umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241).

Rada wypełniając dyspozycję art. 5a ust. 4 pkt 4 wskazała wprost, że współpraca z organizacjami będzie się odbywała zarówno w formach współpracy finansowej jak i pozafinansowej, oraz wymieniła w sposób jednoznaczny formy, w jakich współpraca ta będzie się odbywała. Z kolei sformułowanie „w tym” użyte zostało w znaczeniu „na które składa się” czy też w znaczeniu „takich jak”. Wykładnia literalna brzmienia § 14 uchwały, a nie wyłącznie wyrwanego z kontekstu zdania zwrotu „w tym” pozwala jednoznacznie stwierdzić, że zwrot ten miał na celu doprecyzowanie, w jakich, zgodnie z wytycznymi Rady, formach działania będzie się odbywała współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Prowadząc postępowanie nadzorcze w przedmiotowej sprawie i stwierdzając naruszenie prawa w uchwale organ nadzoru nie wystąpił do Rady o udzielenie wyjaśnień odnośnie znaczenia użytego przez nią „w tym” przyjmując przy tym autorytarnie, że zwrot ten jest tożsamy ze sformułowaniem „w szczególności”.

Organ nadzoru nie dał zatem Radzie możliwości wyjaśnienia, że zwrot „w tym” nie jest tożsamy ze sformułowaniem „w szczególności”, a tym samym, że zamieszczenie go w treści uchwały nie może zostać uznane za istotne naruszenie prawa dające podstawę do wniesienia skargi.

Ponadto, zdaniem Rady, wniesienie skargi na uchwałę przez organ nadzoru może nastąpić w sytuacji, gdy stwierdzone naruszenie prawa, o ile takie w ogóle wystąpi, ma charakter istotny.

Zdaniem Rady w przypadku zamieszczenia w § 14 uchwały zwrotu „w tym” nie wystąpiło naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Wobec powyższego brak było zatem podstaw do kwestionowania przez organ nadzoru wskazanego fragmentu § 14 przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru zakwestionował również legalność § 20 ust. 3 regulującego, jego zdaniem, skład komisji konkursowej oraz § 20 ust. 7 wskazującego na udział w pracach komisji określonych osób z głosem doradczym.

Regulacji § 20 ust. 3 i § 20 ust. 7 organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 poprzez określenie składu osobowego komisji konkursowej i decydowanie, kto może w niej zasiadać, a kto nie.

W ocenie Rady wskazane regulacje uchwały nie tylko nie naruszają prawa, ale, co ważne, nie naruszają prawa w sposób istotny. A tylko takie naruszenie

stanowi podstawę dla organu nadzoru do zakwestionowania legalności poszczególnych zapisów uchwały.

Zawierając w § 20 uchwały regulację ustępu 3 i ustępu 7 Rada nie dokonała modyfikacji zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wskazując, że w skład komisji konkursowej wchodzi co najmniej dwóch przedstawicieli Burmistrza oraz co najmniej jedna osoba reprezentująca organizację, Rada stanowiła w zakresie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej.

Rada nie regulowała zatem składu komisji konkursowej w sposób odmienny od sposobu przewidzianego przez ustawodawcę. Jakie podmioty wchodziły czy też mogą wchodzić w jej skład, wynika wprost z przepisów ustawy, na co słusznie wskazał organ nadzoru.

Podmiotem zobowiązanym do powołania tej komisji jest w Gminie Lubawka - Burmistrz. Rada ani nie kwestionuje ani też nie modyfikuje uprawnień Burmistrza w tym zakresie.

Z kolei określając, że w komisji konkursowej będzie co najmniej dwóch przedstawicieli Burmistrza i co najmniej jeden członek organizacji pozarządowej Rada precyzowała zasady działania tej komisji.

Zdaniem Rady, dla prawidłowego funkcjonowania komisji, w tym również dla zapewnienia prawidłowości rozpatrywania wniosków konkursowych, niezbędnym było zamieszczenie w uchwale § 20 ust. 3 jako zasady działania komisji.

Powyższe, nawet w przypadku uznania przez Sąd, że zamieszczenie w uchwale § 20 ust. 3 stanowi naruszenie prawa, to nie ma charakteru naruszenia istotnego.

Podobnie w przypadku § 20 ust. 7. Tutaj Rada wyłącznie powtórzyła zapis art. 15 ust. 2e ustawy. Powtórzenie zapisu ustawowego nie stanowi samo w sobie naruszenia prawa o charakterze istotnym. Wprawdzie w zdaniu drugim § 20 ust. 7 doprecyzowano, że osoby te uczestniczą w pracach komisji na wniosek burmistrza albo co najmniej 2 organizacji pozarządowych, niemniej jednak zdanie drugie tej regulacji stanowi określenie zasad działania komisji a nie ustalania składu komisji, wynikającego z ustawy czy też niedozwolonego powtórzenia.

Ponadto organ nadzoru zarzucił, że stanowiąc § 20 ust. 3 Rada naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy zauważyć, że mocą § 20 ust. 3 Rada nie dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2f ww. ustawy. Fragment § 20 ust. 3 uchwały, do którego odnosi się wskazany zarzut, co najwyżej powtarza regulację ustawową. Ten zabieg legislacyjny, w kontekście braku modyfikacji zapisu ustawowego, nie może być uznany za istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności § 20 ust. 3 i ust. 7 uchwały. Samo wskazanie w § 20 ust. 3, że do składu komisji konkursowej nie mogą wejść osoby reprezentujące organizacje biorące udział w konkursie, nie stanowi naruszenia art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawodawca w art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazał, że do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Tym samym § 20 ust. 3 może być uznany co najwyżej za powtórzenie regulacji ustawowej, niewykluczające jednocześnie jej bezpośredniego zastosowania i niemodyfikujące tej regulacji.

Co istotne, jej zamieszczenie stanowiło zapis niezbędny dla prawidłowego i kompleksowego określenia zasad działania komisji konkursowej.

Wobec powyższego, skoro przedmiotowa uchwała w zaskarżonym zakresie nie narusza prawa w sposób istotny, brak było podstaw prawnych do kwestionowania legalności wskazanych jej zapisów.

Organ nadzoru odnosząc się do orzecznictwa sądów administracyjnych wskazał, że niedopuszczalne jest powtórzenie regulacji ustawowych bądź też ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego, gdyż powtórzony zapis będzie interpretowany w kontekście uchwały i może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Zdaniem Rady Miejskiej w Lubawce, nawet jeżeli w treści przedmiotowej uchwały doszło do powtórzenia przepisu ustawy, to powtórzenie to nie tylko nie modyfikuje treści ustawy jako aktu normatywnego, z którym uchwała musi być zgodna, ale także nie zmienia intencji prawodawcy.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

**Załączniki:**

- odpis odpowiedzi na skargę,
- oryginał skargi wraz z kopertą,
- kopia uchwały Rady Miejskiej w Lubawce Nr Lubawce Nr X/285/13 z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lubawka 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,
- wydruki dokumentów potwierdzających przeprowadzenie konsultacji.