



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.962.2020

Łódź, 13 stycznia 2021 r.

Rada Gminy Sieradz

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

§ 4 w zakresie wyrazów „a w szczególności”, § 8 w zakresie wyrazów „Wójt Gminy powołuje komisję konkursową, która rozpatruje celowość realizacji określonego zadania publicznego, biorąc pod uwagę stopień, w jaki oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych”, § 12 ust. 4, § 12 ust. 5, § 12 ust. 6 w zakresie wyrazów „ i merytorycznym z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 15 ust. 1 ustawy”, § 12 ust. 7 w zakresie wyrazów „ i merytoryczna” oraz § 12 ust. 12 załącznika do uchwały Nr XXIX/186/2020 Rady Gminy Sieradz z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie: przyjęcia "Programu współpracy Gminy Sieradz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021".

Uzasadnienie

Rada Gminy Sieradz podjęła w dniu 30 listopada 2020 r. uchwałę nr XXIX/186/2020 w sprawie: przyjęcia "Programu współpracy Gminy Sieradz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021".

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy zawiadomienia w dniu 21 grudnia 2020 r. znak: PNIK-I.4131.962.2020, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka
www.lodzkie.eu

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 4 stycznia 2021 r. znak: SO.0711.32.5.2021 Wójt Gminy poinformował, że uchwała zostanie skorygowana na najbliższej sesji Rady Gminy.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą 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. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

W art. 5a ust. 4 ww. ustawy ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy. W myśl tego przepisu, 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.

Powołany przepis art. 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu. W przepisie tym ujęto elementy, które powinny się znaleźć w uchwale dotyczącej programu współpracy, nie pozbawiając przy tym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego możliwości poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „w szczególności” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2013 r., sygn. akt III SA/ Wr 143/13).

Mając na uwadze powyższy przepis, zdaniem organu nadzoru Rada zawarła w załączniku do uchwały regulacje, które wykraczają poza delegację ustawową.

Zgodnie z § 4 załącznika do uchwały „Współpraca Gminy Sieradz z organizacjami pozarządowymi dotyczy realizacji zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy, a w szczególności: (...)”.

Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu „a w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi określony w programie przybiera postać wyliczenia otwartego, co może wprowadzać element niepewności u podmiotów podejmujących współpracę lub noszących się z takim zamiarem, co do możliwości realizacji zadań w ramach programu.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uchwalić w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić precyzyjnie zakres przedmiotowy współpracy, stosownie do brzmienia art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Zadania publiczne realizowane w zakresie przedmiotowym programu powinny być tak skonkretyzowane, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie zadania gmina uznała za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. Zatem zasadne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Użycie zwrotu „a w szczególności” daje możliwość wprowadzenia „poza programem” jeszcze innych zadań nie objętych programem, co może wywoływać niepewność wśród uczestników programu, co do zakresu realizowanych zadań w ramach współpracy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 391/14).

W § 8 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „ (...) Wójt Gminy powołuje komisję konkursową, która rozpatruje celowość realizacji określonego zadania publicznego, biorąc pod uwagę stopień, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych (...)”.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że z treści art. 15 ust. 2a ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż zadaniem powołanej przez organ komisji konkursowej jest wyłącznie opiniowanie złożonych ofert. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie programu współpracy innych kompetencji komisji konkursowej, jak np. rozpatrywanie celowości realizacji określonego zadania publicznego.

Takie działanie w ocenie organ nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2a ustawy.

Rada w § 12 ust. 4 oraz ust. 5 załącznika do uchwały określiła skład komisji konkursowej. W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru na podstawie ww. przepisu ustawy Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Tymczasem regulacje zawarte w § 12 ust. 4 oraz ust. 5 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Natomiast w § 12 ust. 6 załącznika postanowiono, że do zadań komisji konkursowej należy m.in. ocena ofert pod względem merytorycznym z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 15 ust. 1 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru komisja konkursowa nie posiada kompetencji do oceny merytorycznej ofert, a zatem powyższy zapis załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2a.

Po pierwsze z art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy).

Po drugie z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że oferty rozpatruje organ administracji publicznej z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w pkt 1-6 tego przepisu. Zatem stwierdzić należy, iż to organ administracji publicznej, a nie komisja konkursowa została wyposażona w kompetencję do rozpatrywania ofert w oparciu o kryteria określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy. A zatem podkreślenia wymaga stwierdzenie, że do zadań komisji konkursowej, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy należy wyłącznie opiniowanie, nie zaś rozpatrywanie, złożonych ofert.

Takie działanie w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1, ust. 2a ustawy, a także przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Powyższe dotyczy również treści § 12 ust. 7 załącznika do uchwały.

Zgodnie z § 12 ust. 12 załącznika do uchwały „Komisja przedstawia protokół z posiedzenia Wójtowi Gminy z propozycją wyboru najkorzystniejszych ofert”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie przyjęte w ww. zapisie załącznika do uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy. Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy

delegacja dla rady do określenia w programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje uprawnień do przyznawania komisji konkursowej uprawnień do sporządzenia propozycji wyboru najkorzystniejszych ofert, bowiem kompetencje komisji mają charakter wyłącznie opiniodawczy (art. 15 ust. 2a ustawy).

Komisja konkursowa ma charakter jedynie opiniodawczy. Jej zadanie polega na zaopiniowaniu wszystkich ofert i przedłożeniu ich do rozpatrzenia Wójtowi. Należy pamiętać o tym, że komisja konkursowa jedynie wspomaga działanie organu, ale go nie zastępuje. To Wójt jako organ administracji rozpatruje oferty i podejmuje decyzję o przyznaniu dofinansowania, określając jednocześnie jego wysokość. Natomiast w uchwale nie mogą być zawarte zapisy, które się wzajemnie wykluczają bądź wprowadzają błędne wyobrażenie w zakresie kompetencji komisji konkursowej.

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż wymienione na wstępie rozstrzygnięcia nadzorcze zapisy uchwały Nr XXIX/186/2020 Rady Gminy Sieradz z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie: przyjęcia "Programu współpracy Gminy Sieradz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021", zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 oraz art. 15 ust. 1, ust. 2a. Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorcze jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości
Wójt Gminy Sieradz