



WOJEWODA ŁÓDZKI
NR PNIK-I.4131.1084.2023

Łódź, 14 grudnia 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Rada Gminy Wielgomłyny

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688).

stwierdzam nieważność:

§ 15 ust. 1 oraz § 15 ust. 9 w zakresie wyrazów „rozstrzygnięcia i ustalenia” załącznika do uchwały Nr LXIII/62/2023 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Wielgomłyny 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 rok 2024.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wielgomłyny podjęła w dniu 14 listopada 2023 roku uchwałę w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Wielgomłyny 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 rok 2024.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Wielgomłyny zawiadomienia z dnia 29 listopada 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1084.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy Wielgomłyny w piśmie z dnia 4 grudnia 2023 r. znak: OR.0711.13.2023.EJ nie podzielił poglądu organu nadzoru i odnosząc się do poszczególnych zarzutów stwierdził, że „tryb” i „sposób działania” odnoszą się do komisji konkursowej jako takiej, a nie wyłącznie poszczególnych jej członków. Wobec tego, Rada Gminy Wielgomłyny w ramach zasad działania komisji miała możliwość ustalenia, że przewodził jej będzie przewodniczący. Na mocy kompetencji do regulowania trybu powoływania komisji, rada gminy miała sposobność do uchwalenia, iż przewodniczącego będzie powoływać Wójt Gminy Wielgomłyny. Ponadto Przewodniczący Rady Gminy Wielgomłyny stwierdził, że komisja konkursowa jest strukturą kolegialną, sposób głosowania komisji uregulowany przez Radę Gminy Wielgomłyny odnosić należy więc do wszelkich podejmowanych przez nią czynności, niezależnie od tego, czy będą one wywołać skutek zewnętrzny, tak jak ma to miejsce w przypadku opinii, czy też jedynie wewnętrzny. Rozstrzygnięcia i ustalenia, o których mowa w Programie bez wątpienia należy traktować jako czynności pozostające w sferze wewnętrznej działania komisji, czyli związanej z jej organizacją. Oznacza to, że przyjęte rozwiązanie nie narusza, ustawy a jedynie doprecyzowuje sposób działania komisji konkursowej.

Organ nadzoru nie podziela powyższych wyjaśnień i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571) - 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. W art. 5a ust. 4 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 przy czym Rada ma za zadanie unormować poszczególne zagadnienia w granicach delegacji ustawowej.

W myśl art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Należy podkreślić, że Rada określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykroczyć poza jego granice a jednocześnie w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący ma obowiązek ustanowić przepisy normujące materię nim objętą.

W § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Przewodniczącego Komisji wyznacza Wójt”.

Komisja konkursowa ma charakter kolegialny i dla jej sprawnego funkcjonowania zasadne jest wyłonienie przewodniczącego komisji, zatem organ nadzoru nie zarzuca niezasadności wyboru przewodniczącego komisji. Należy jednak podkreślić, że organ stanowiący gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawę a także przestrzegać rozgraniczenia kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym.

W świetle powyższego zdaniem organu nadzoru wynikająca z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy norma kompetencyjna do uregulowania trybu powołania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert nie daje organowi stanowiącemu gminy podstaw prawnych do przyznania organowi wykonawczemu gminy uprawnienia do wskazania przez Wójta przewodniczącego komisji. Takie działanie rady stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru uprawnienie przyznane Wójtowi przez Radę Gminy Wielgomłyny oznacza również nałożenie na Wójta obowiązku wyznaczenia przewodniczącego komisji a to stanowi wkroczenie przez organ stanowiący w kompetencje organu wykonawczego.

W myśl art. 15 ust 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisje konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Zatem ustawodawca określił zakres uprawnień Wójta wskazując, iż jego zadaniem jest powołanie komisji konkursowej nie określając dalszych uprawnień dotyczących komisji. Upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, musi być ono wyraźne, a nie dorozumiane, zatem organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych, niż określone w przepisie ustawowym.

W ocenie organu nadzoru należy również zwrócić uwagę, że w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego, osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. W tej sytuacji wskazanie przewodniczącego komisji przez Wójta może budzić wątpliwości co do jej bezstronności.

Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową wyrażoną w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy a to stanowi istotne naruszenie prawa .

W § 15 ust. 9 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Opinie, rozstrzygnięcia i ustalenia Komisji zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego”.

W myśl art. 15 ust 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisje konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Natomiast na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Rada obowiązana jest m.in. do uregulowania zasad działania tej komisji. Uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać tej komisji nadane. Natomiast regulacja zawarta § 15 ust. 9 załącznika do uchwały sugeruje, że komisja posiada uprawnienie do podejmowania rozstrzygnięć i ustaleń o nieokreślonym charakterze. Nie sposób uznać, że rozstrzygnięcia i ustalenia mieszczą się w pojęciu opiniowanie. Stanowisko, co do charakteru kompetencji konkursowej jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych i nie można uznać jak sugeruje to Przewodniczący Rady Gminy Wielgomłyny, że rozstrzygnięcia i ustalenia, o których mowa należy traktować jako czynności pozostające w sferze wewnętrznej działania komisji, czyli związanej z jej organizacją.

Delegacja wynikająca z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy dotyczy wyłącznie określenia zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, nie odnosi się w żaden sposób do określenia organizacji wewnętrznej komisji konkursowej. Reasumując zdaniem organu nadzoru Rada Gminy przyjmując regulację w zakresie wyrazów „rozstrzygnięcia i ustalenia” w § 15 ust. 9 załącznika do uchwały przekroczyła delegacje ustawową wyrażoną w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/62/2023 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Wielgomłyny 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 rok 2024, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości

Wójt Gminy Wielgomłyny