

Łódź, 27 stycznia 2022 r.

PNIK-I.4131.100.2022

Rada Gminy Paradyż

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXXV/229/2021 Rady Gminy Paradyż z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia: „Programu współpracy Gminy Paradyż z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 14 stycznia 2022 r.

Uzasadnienie

Rada Gminy Paradyż na sesji w dniu 30 grudnia 2021 r. przyjęła uchwałę w sprawie „Programu współpracy Gminy Paradyż z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok” - zwaną dalej uchwałą. Wymieniony Program stanowi załącznik do uchwały.

Ustawodawca w art. 5a ust. 4 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, 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 treść art. 5a ust. 4 ustawy, organu nadzoru ma następujące zastrzeżenia do Załącznika do uchwały.

Zgodnie z brzmieniem § 4 zd. 2 Załącznika do uchwały Obszar współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi obejmuje w szczególności sferę zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z art. 5 ust. 1 ustawy. Z treści art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, wynika, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 powinien zawierać zakres przedmiotowy tejże współpracy. Zestawienie art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy z treścią § 4 Załącznika do uchwały wskazuje, że Rada nie spełniła wymagań ustawowych. Obowiązek uregulowania zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi nie może polegać tylko na ogólnym powołaniu art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie zakresu przedmiotowego współpracy - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Rada nie może określać zakresu przedmiotowego tylko odsyłając do zadań zawartych w art. 4 ust.1 ustawy, a także posługując się sformułowaniem w „szczególności”.

Treść § 8 ust. 1-6 i 8 Załącznika do uchwały regulują kwestie dotyczące otwartego konkursu ofert, w tym ogłaszania konkursu, składania ofert, ogłaszania konkursu ofert, podejmowania decyzji w sprawie wyboru ofert oraz kwestii dotyczącej zawarcia umowy w celu realizacji zadań, które wynikają już z przepisów ustawy. Tym samym wymienione zapisy stanowią przekroczenie delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy. Każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, gdyż organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

Zgodnie z § 8 ust. 7 Załącznika do uchwały, organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy zobowiązane są do złożenia oferty, według wzoru, który został wprowadzony rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2057). Ponadto do oferty należy dołączyć: statut organizacyjny, wypis z odpowiedniego rejestru (ewidencji). W ocenie organu nadzoru wymieniony zapis przekracza zakres delegacji wynikający z art. 5a ust. 4 ustawy. Rada nie posiada kompetencji prawodawczej w zakresie nakładania na organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy obowiązków, w tym również obowiązku złożenia ofert według określonego wzoru. Ponadto w ocenie organu nadzoru w zakresie delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7 Załącznika do uchwały nie mieści się nałożenie przez Radę na ww. podmioty obowiązku dołączenia do oferty wymienionej w § 8 ust. 7 Załącznika do uchwały dokumentacji, t.j. statutu organizacyjnego oraz wypisu z odpowiedniego rejestru. Wymieniony zapis stanowi zatem przekroczenie zakresu delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7 Załącznika do uchwały.

W § 8 ust. 9 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, że stwierdzenie niewłaściwego, niezgodnego z umową wykorzystania dotacji skutkować będzie wstrzymaniem dotacji, rozwiązaniem umowy, żądaniem zwrotu przekazanych i niewłaściwie wykorzystanych środków w wysokości proporcjonalnej do zakresu niewykonania umowy. Tym samym w ocenie organu nadzoru Rada również w tym przypadku przekroczyła zakres delegacji wynikający z art. 5a ust. 4 ustawy. Trzeba również wskazać, że Rada nie posiada kompetencji prawodawczej w zakresie określania sankcji za niewłaściwe wykorzystanie dotacji.

W § 10 ust. 2 i 3 Załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące sprawozdania z realizacji Programu, które zostały już określone w art. 5a ust. 3 ustawy. Zaznaczyć należy, że powtarzanie i modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

W § 12 ust. 3 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, że skład komisji konkursowej określa Wójt Gminy Paradyż z uwzględnieniem ust. 2. Wymieniony zapis stanowi przekroczenie zakresu delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 ustawy. O tym kto powołuje, a zarazem określa skład komisji konkursowej wskazał już ustawodawca w art. 15 ust. 2a ustawy. Uchwała nie powinna powtarzać ani modyfikować przepisów ustawy.

Zgodnie z § 1 ust. 3 Regulaminu pracy komisji konkursowej opiniującej oferty złożone na realizację zadań publicznych, stanowiącego załącznik do Programu Współpracy Gminy Paradyż z organizacjami pozarządowymi, zwany dalej Regulaminem, przewodniczący i członkowie Komisji przed pierwszym posiedzeniem, po zapoznaniu się z wykazem złożonych ofert, składają oświadczenia, których wzory określają załączniki Nr 1 i 2 do niniejszego Regulaminu. W ocenie organu nadzoru Rada nie posiada kompetencji prawodawczej w zakresie nakładania na członków Komisji obowiązku złożenia oświadczenia w określonej formie i treści, które decyduje o tym czy dany członek Komisji będzie mógł brać udział w posiedzeniu czy też nie. Z art. 15 ust. 2a ustawy wynika, że wójt powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Tym samym o tym czy członkowie wybranego przez wójta składu komisji konkursowej będą mogli faktycznie opiniować oferty decyduje wójt nie zaś rada. Treść § 1 ust. 3 Regulaminu stanowi zatem przekroczenie zakresu delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 ustawy. Z uwagi na powyższe również załączniki Nr 1 i 2 do Regulaminu naruszają prawo.

W § 2 ust. 2 Regulaminu Rada przyjęła, że ocena formalna ofert dokonywana jest przez Komisję poprzez wypełnienie dla każdej oferty formularza stanowiącego załącznik Nr 3 do niniejszego regulaminu. Rada Gminy Paradyż określiła zatem sposób dokonania oceny

formalnej ofert, określając w tym celu formularz stanowiący Załącznik Nr 3 do Regulaminu. W ocenie organu nadzoru rada gminy nie może w uchwale programowej zawierać regulacji wskazujących komisji sposób dokonywania oceny ofert. O tym w jaki sposób dokonana zostanie ocena formalna ofert decyduje komisja, która w tym celu została przez Wójta powołana. Ponadto upoważnienie przyznane Radzie do określenia zasad działania komisji konkursowych nie jest tożsame z określeniem sposobu w jaki Komisja ma opiniować oferty. Z uwagi na powyższe treść § 2 ust. 2 Regulaminu wraz z załącznikiem Nr 3 do Regulaminu stanowią przekroczenie delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada wskazała kryteria dokonywania indywidualnej oceny ofert przez członków Komisji. Kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje upoważnienia do zamieszczania w uchwale programowej przesłanek czy kryteriów, w oparciu o które komisja konkursowa będzie dokonywać oceny merytorycznej ofert. Zgodnie z art. 15 ust. 2a. organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. To komisji ustawodawca przyznał prawo do opiniowania ofert nie zaś radzie. Rada wskazując kryteria dokonywania indywidualnej oceny ofert wkroczyła w zakres kompetencji przyznanej przez ustawodawcę Komisji. Z uwagi na powyższe § 3 ust. 1 Regulaminu stanowi przekroczenie zakresu delegacji wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 3 ust. 4 zd. 1 i 2 Regulaminu Rada przyjęła, że Komisja dokonuje wyboru oferty zwykłą większością głosów. Za wybraną uważa się ofertę, za którą zostanie oddana największa liczba głosów. Organ nadzoru zaznacza, że z art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje (dokonuje wyboru) organ administracji publicznej. Zadaniem zaś powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert, a więc wsparcie organu samorządu terytorialnego w dokonaniu wyboru, co wprost wynika z art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji. Tymczasem z wymienionego powyżej zapisu Regulaminu wynika, że to Komisja dokonuje wyboru oferty. Wymienione zapis przekracza zatem delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 4 ust. 1 Regulaminu Rada przyjęła, że z prac Komisji sporządza się protokół wg wzoru stanowiącego Załącznik Nr 4 do niniejszego Regulaminu. Niniejszym Rada przekroczyła zakres delegacji wynikający z art. 5a ust. 4 ustawy. Ponieważ nie posiada kompetencji prawodawczej do ustalenia treści protokołu komisji. To komisja ma sporządzić

protokół z odbytego posiedzenia, nie zaś rada. Tym samym również załącznik Nr 4 do Regulaminu narusza art. 5a ust. 4 ustawy.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chładzyńska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Wójt Gminy Paradyż