



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



Olsztyn, 16 stycznia 2019 r.

PN.4131. 47 .2019

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr II/8/18 Rady Gminy Piecki z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Piecki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2019” w części dotyczącej § 7 ust. 3 pkt 1 w zakresie sformułowania „co najmniej 3”, § 7 ust. 3 pkt 2 w zakresie sformułowania „co najmniej 2”, § 7 ust. 4, § 7 ust. 5, § 7 ust. 6, § 7 ust. 8, § 7 ust. 11 pkt 4, 5, 6, 7 i § 7 ust. 12 pkt 4, 5, 6, 7.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Piecki, powołując się na art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r. poz. 450 z późn. zm.), określiła program współpracy Gminy Piecki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2019, stanowiący załącznik do uchwały Nr II/8/18.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy winien obejmować 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.

Stosownie do zasady, wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższego, każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły, a wytyczne zawarte w upoważnieniu nie mogą być w żaden sposób ignorowane. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z kolei przesądza o konieczności wyeliminowania danej uchwały, bądź jej części z obrotu prawnego.

W myśl art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert: ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 (pkt 1), ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania (pkt 2), ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne (pkt 3), w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego (pkt 4), uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków (pkt 5), uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zleczone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków (pkt 6).

Ust. 4 wskazanego powyżej art. 15 ustawy, przewiduje natomiast, że po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Stosownie do art. 18a ww. ustawy, organ administracji publicznej unieważnia otwarty konkurs ofert, jeżeli: nie złożono żadnej oferty (pkt 1), żadna ze złożonych ofert nie spełniała wymogów zawartych w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 13 ust. 2 (pkt 2).

Cytowane powyżej przepisy, jednoznacznie wskazują, kto dokonuje oceny merytorycznej i formalnej zgłoszonych ofert oraz jakie czynności są przez ten podmiot podejmowane, w przypadku pozytywnego, jak i negatywnego rozstrzygnięcia konkursu.

Zauważyć również trzeba, iż art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie stanowi, że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

Z treści tej normy prawnej wynika, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r. II SA/Ol 191/17).

Oznacza to, iż Rada Gminy Piecki, w rozdziale – Powołanie i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert, załącznika do uchwały, nie mogła postanowić, że:

- komisja konkursowa, przystępując do rozpatrywania ofert, dokonuje m.in. następujących czynności (§ 7 ust. 11): sprawdza prawidłowość ogłoszenia konkursu (pkt 4), ocenia złożone oferty pod względem formalnym (poprawne wypełnienie oferty oraz komplet załączników) (pkt 5), odrzuca oferty niespełniające formalnych warunków konkursu lub zgłoszone po wyznaczonym terminie (pkt 6), po zapoznaniu się z merytoryczną treścią ofert, każdy członek komisji konkursowej dokonuje indywidualnie punktowej oceny na karcie, zgodnie ze wskaźnikami określonymi w ogłoszeniu konkursowym oraz proponuje wysokość dotacji (pkt 7);
- sporządzony protokół powinien zawierać (§ 7 ust. 12): wskazanie ofert odpowiadających warunkom konkursu (pkt 4), wskazanie ofert nieodpowiadających warunkom konkursu lub zgłoszonych po terminie (pkt 5), średnią arytmetyczną punktów przyznawanych przez wszystkich członków komisji, zgodnie ze wskaźnikami określonymi w ogłoszeniu konkursowym (pkt 6), propozycję rozstrzygnięcia konkursu wraz z proponowaną wysokością dotacji (pkt 7).

Działanie takie, z uwagi na fakt iż przepisy te regulują ocenę ofert przez podmiot nieuprawniony, jest działaniem bez podstawy prawnej i skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego cytowanych regulacji.

W ocenie organu nadzoru, wadliwymi jest także § 7 ust. 3 załącznika do uchwały, który stanowi, że komisja konkursowa składa się z: co najmniej 3 przedstawicieli Wójta Gminy, co najmniej 2 osób wskazanych przez podmioty Programu, z wyłączeniem osób wskazanych przez te organizacje, które do danego konkursu aplikują.

Zauważyć bowiem należy, iż w skład komisji konkursowej, powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego, wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (art. 15 ust. 2b ustawy) oraz 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 (art. 15 ust. 2d ustawy). Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f (art. 15 2da ustawy). Zgodnie z cytowanymi przepisami art. 15 ust. 2b

i art. 15 ust. 2d ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to organ wykonawczy wskazuje członków komisji konkursowej. Żaden obowiązujący przepis prawa nie pozwala radzie narzucić wójtowi składu (ilości osób) tego gremium, stąd wprowadzone § 7 ust. 3 załącznika do uchwały rozwiązanie dotyczące liczby przedstawicieli poszczególnych grup, jest wadliwe.

Wylimitowanie z obrotu prawnego wymagają również:

- § 7 ust. 4 pkt 1-3 programu, w myśl którego Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez podmioty Programu, jeżeli: żadna organizacja nie wskaże osoby do składu komisji konkursowej lub wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej lub wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f ustawy;

- § 7 ust. 5 załącznika do uchwały, gdzie postanowiono, że do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.) dotyczące wyłączenia z postępowania konkursowego;

- § 7 ust. 8 załącznika do uchwały, stanowiącego, iż w pracach komisji mogą brać udział z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Regulacje te, nie mieszczą się w zakresie, będącego podstawą podjęcia uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, przepisu kompetencyjnego cytowanej ustawy. Dodać także trzeba, że cytowane przepisy stanowią niezgodne z prawem powtórzenie i modyfikację części regulacji zawartych w art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tzn.:

- art. 15 ust. 2da, który stanowi, że Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f;

- art. 15 ust. 2e ustawy, w którym przewidziano Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy;

- art. 15 ust. 2ea ustawy, gdzie postanowiono, iż osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym i wydawać opinie;

- art. 15 ust. 2f ustawy, w myśl którego, do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 oraz z 2018 r. poz. 149) dotyczące wyłączenia pracownika).

Powyższe działanie Rady jest niedopuszczalne, gdyż wprowadzone ww. przepisami załącznika do uchwały rozwiązania prawne mogą być interpretowane w kontekście wskazanego art. 15 ust. 2da, ust. 2e, ust. 2ea i ust. 2f

prowadząc do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11 oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

W ocenie organu nadzoru, bez podstawy prawnej podjęty został także § 7 ust. 6 załącznika do uchwały, który stanowi, że udział w pracach komisji konkursowej jest nieodpłatny i nie przysługuje zwrot kosztów podróży. Rada uchwalając przedmiotowy program, nie mogła w uchwale podjętej na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, umieścić tego typu regulacji, gdyż zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień), nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/WR 175/14). Tym samym, konieczne jest również zakwestionowanie ww. § 7 ust. 6 załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Piecki;
2. Wójt Gminy Piecki.