



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Rada Miejska
w Kisielicach

PN.4131.468.2018

wpłynęło 12.12.2018
Nr 22/2018

Olsztyn, dnia 7 grudnia 2018 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE 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 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXXVII/286/2018 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 31 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy Kisielice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne w sferze pożytku publicznego na rok 2019, w części dotyczącej:

w § 12: ust. 7 pkt 4, pkt 5 i pkt 6 w zakresie formułowania: ...”wraz z rekomendowaną listą ofert przeznaczonych do dofinansowania”, ust. 8, ust. 10, ust. 11, ust. 17 pkt 5, w części dotyczącej sformułowania: ...” wraz z dokonaną przez komisję oceną końcową oraz propozycją wysokości dotacji”... oraz ust. 18 i ust. 19.

Uzasadnienie

Rada Miejska, na sesji w dniu 31 października 2018 r., powołując się na art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, po przeprowadzeniu konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie Roczno Programu Współpracy Gminy Kisielice z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, realizującymi zadania publiczne w sferze pożytku publicznego na rok 2019, stanowiącego jej załącznik, zwany w dalszej części Programem.

Stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Program ten, w świetle ust. 4 ww. ustawy winien zawierać 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.

Załącznik do uchwały, której dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze, stanowiący Roczny

Program jest aktem o charakterze programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania. Ramy Programu określa ściśle ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta w sposób enumeratywny wymienia elementy Programu, które muszą być zawarte w uchwale regulującej tą kwestię. Poprzez użycie zwrotu "w szczególności", ustawodawca dopuszcza możliwość rozszerzenia regulacji określonej w Programie. Należy podkreślić jednak, iż Program stanowi plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ww. ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w postaci norm wyznaczających zadania. Regulacje te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami aktu wyższego rzędu oraz wykroczyć poza ramy materii programowej.

W ramach regulacji zawartej w § 12, załącznika do uchwały, Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, Rada Miejska w ust. 8 wprowadziła kryteria, w oparciu o które oceniane będą oferty pod względem merytorycznym przez komisję konkursową, niepodlegające odrzuceniu z przyczyn formalnych.

Zgodnie z powołanym na wstępie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, Rada winna w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 wyżej powołanej ustawy określić tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Wymieniona wyżej regulacja Programu, wykrocza poza upoważnienie zawarte ww. przepisie oraz pozostaje w sprzeczności z przepisami.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ww. ustawy, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;
- 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;
- 3) 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;
- 4) 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;
- 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;
- 6) 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 zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Stosownie do ust. 2a powołanego art. 15 ustawy, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

Jak wynika z powołanych przepisów, o ocenie ofert decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert, czyli wójt, burmistrz, prezydent miasta, kierując się kryteriami określonymi przez ustawodawcę. Rada Miejska nie posiada kompetencji, w ramach upoważnienia, wynikającego z wyżej powołanego art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, do wprowadzania w uchwale programowej regulacji dotyczących kryteriów, jakie mają być brane pod uwagę przy opiniowaniu ofert.

W ust. 7 pkt 4 i pkt 5, Programu, również wprowadzono postanowienia odnoszące się do oceny złożonych ofert, wyposażono komisję w kompetencje do oceny merytorycznej ofert oraz ich rozpatrywania, co pozostaje w sprzeczności z wyżej powołanym art. 15 ust. 2a ustawy, z którego wynika, iż powołana komisja konkursowa uprawniona jest jedynie do opiniowania złożonych ofert, w ramach którego nie mieści się uprawnienie do ich oceny. Należy podkreślić, iż rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby kwestionowane postanowienia stanowiły tylko o funkcji opiniodawczej (podobnie wyrok WSA w Olsztynie sygn. akt: II SA/Ol 191/17 z dnia 4 kwietnia 2017 r.).

W związku z tym, iż postanowienia ust. 10 w § 12 Programu odwołują się do ust. 8, w stosunku do którego podjęto środki nadzoru przewidziane w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy, zaistniała konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również niniejszego postanowienia.

W ust. 11 § 12 Programu, Rada postanowiła, iż oferty niekompletne są odrzucane i nie podlegają ocenie merytorycznej.

W związku z tym, iż kwestionowana regulacja w kontekście zapisów ust. 8 wskazuje na uprawnienia komisji konkursowej w tym zakresie, pozostaje ona zatem w sprzeczności z wyżej powołanym art. 15 ust. 2a ustawy, z którego jednoznacznie wynika, iż powołana komisja konkursowa uprawniona jest jedynie do opiniowania złożonych ofert, w ramach którego nie mieści się uprawnienie do decydowania, które z ofert podlegają odrzuceniu i nie podlegają ocenie.

Powyższe uwagi odnoszą się również do kwestionowanych regulacji Programu, § 12 ust. 17 pkt 5, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, dotyczących dokonania przez komisję oceny końcowej oraz przedstawiania propozycji wysokości dotacji oraz ust. 7 pkt 6 w części zapisu, z którego wynika, iż wraz z przedłożonymi Burmistrzowi Kisielic opiniami, co do złożonych ofert należy również złożyć rekomendowaną listę ofert przeznaczonych do dofinansowania.

W § 12 ust. 18 i ust. 19 Programu, Rada wprowadziła regulacje, dotyczące ostatecznej decyzji, podejmowanej przez Burmistrza Kisielic w sprawie wyboru oferty, wysokości udzielenia dotacji, wskazując iż następuje to w oparciu o przedstawione przez komisję oceny i propozycje kwot dotacji oraz braku trybu odwoławczego.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, Rada nie została upoważniona do regulowania tego zagadnienia w przedmiotowym akcie, gdyż kompetencja do rozstrzygnięcia konkursu przez organ administracji publicznej (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego), wynika wprost z ustawy. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie daje zaś Radzie podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo uregulowaną materię, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie przepisów ustawowych w akcie prawa lokalnego.

Zauważyć ponadto należy, że według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243 i 1050) zasada to „reguła, norma postępowania, prawo podstawowe”. Kompetencja organu stanowiącego do określenia - zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert (...) oznacza, że rada może w oparciu art. 5 ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, stanowić normy postępowania komisji konkursowej. Cytowany wyżej przepis nie zawiera natomiast upoważnienia, dla tego organu do ingerencji w sferę kompetencji organu wykonawczego administracji publicznej, czyli ogłaszającego otwarty konkurs ofert i powołującego jednocześnie komisję konkursową oraz udzielającego dotację.

Mając na uwadze przytoczone okoliczności, orzeczono jak na wstępie.

Jednocześnie należy nadmienić, iż w Programie wystąpiły błędy redakcyjne, w § 4 pkt 9 oraz § 6 pkt 9, w których brak sprecyzowania, przy odwołaniu się w tych postanowieniach do pkt 1-11, jak również w § 10 ust. 2, odnoszące się do odwołania do niewłaściwego ustępu. **Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski

Otrzymuje:

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Kisielicach
- Burmistrz Kisielic