



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 7 grudnia 2023 r.

Poz. 6341

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.251.2023 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 7 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVI/312/23 Rady Powiatu w Mońkach z dnia 10 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Powiatu Monieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu w Mońkach w dniu 10 listopada 2023 r., podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Powiatu Monieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024. Program współpracy, zwany w dalszej części „Programem”, stanowi załącznik do ww. uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 listopada 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 4, 7, 10, 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako „ustawa” poprzez niepełną ich realizację lub przekroczenie delegacji, a także z naruszeniem art. 87 Konstytucji RP poprzez przyjęcie w § 22 Programu o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy.

Mając na względzie powyższe, w dniu 28 listopada 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Analizowana uchwała podjęta została na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, 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. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

W myśl art. 5a ust. 4 ww. ustawy 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.

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Pominięcie przez Radę Powiatu któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 5a ust. 4 ustawy zauważyć przy tym trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść Programu.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na przyjęte w Rozdziale 5 Programu formy współpracy. Z treści art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy wynika, że roczny program współpracy powinien zawierać w szczególności formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2. Z kolei art. 5 ust. 2 wskazuje na siedem form współpracy, jednakże użyte przez ustawodawcę określenie „w szczególności” oznacza, że katalog ten nie stanowi katalogu zamkniętego. Zastosowana w ten sposób konstrukcja przepisu ma racjonalne podłoże, gdy się zauważy, że w ten sposób ustawodawca nie ograniczył jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dookreślenia dopuszczalnych form współpracy z organizacjami pozarządowymi, umożliwiając organom stanowiącym uwzględnienie w uchwale innych jeszcze, dodatkowych form współdziałania występujących lub pożądanых w społeczności lokalnej.

Tymczasem Rada Powiatu w Mońkach, w § 11 przyjęła, że współpraca o charakterze pozafinansowym może odbywać się **w szczególności** w formach (...). Przyjęte w ten sposób rozwiązanie prowadzi do kolejnego odesłania przez Radę Powiatu do jeszcze innych, nieskonkretyzowanych przez ten organ sposobów współdziałania. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 125/13 sformułowane w ten sposób dalsze odesłanie prowadzi donikąd, gdyż nie jest jasne kto i w jaki sposób miałby oceniać i rozstrzygać, czy np. zaproponowana przez organizację pozarządową, inna niż wymieniona przez organ stanowiący, forma współpracy mieści się w niezamkniętym zbiorze "w szczególności". Nadmienić należy, że w takiej sytuacji organ wykonawczy mógłby wówczas te formy współpracy dowolnie kształtować, a do określenia form współpracy, zgodnie z literą ustawy, właściwy jest wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i wyłącznie ten organ w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, będzie mógł tego dokonać w drodze nowelizacji uchwały.

Przyjęty w analizowanej uchwale otwarty katalog form współpracy nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Organ nadzoru podnosi również, że Rada Powiatu w Mońkach nie wypełniła delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, dotyczącej sposobu realizacji Programu. W § 14 Programu przyjęto, że w realizacji Programu Współpracy uczestniczą:

- 1) Rada – uchwała Program Współpracy oraz określa wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań publicznych realizowanych przez podmioty programu, jako organ stanowiący;
- 2) Zarząd – realizuje bieżącą współpracę z podmiotami programu, jako organ wykonawczy Powiatu;
- 3) Podmioty programu – organizacje pozarządowe oraz inne podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru ww. zapis nie reguluje w sposób kompleksowy delegacji ustawowej. Należy zauważyć, że punkt ten, jest silnie powiązany z formami współpracy, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy i powinien być swego rodzaju instrukcją, która wskaże, kto po stronie administracji lokalnej jest odpowiedzialny za realizację Programu i w jaki sposób organizacje mogą skorzystać z poszczególnych form współpracy. W przywołanym przepisie uchwały wskazano w jaki sposób uczestniczyć będzie w Programie Rada i Zarząd, natomiast nie wskazano w jaki sposób uczestniczyć mogą podmioty programu. Organ stanowiący wskazał jedynie w tej części Programu kim są te podmioty, nie wskazując jednocześnie w jaki sposób mogą one uczestniczyć w sposobie realizacji tego Programu.

W opinii organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien uregulować tę materię kompleksowo i precyzyjnie. Sposób realizacji Programu powinien być sformułowany tak, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętego sposobu realizacji. Zatem konieczne jest, aby materia ujęta w Programie zawierała precyzyjne wytyczne.

Stosownie do treści art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy Rada Powiatu zobowiązana jest do określenia w Programie współpracy z organizacjami pozarządowymi informacji o okolicznościach dotyczących sposobu tworzenia programu i przebiegu konsultacji, jakie przeprowadzono w odniesieniu do projektu uchwały w sprawie programu. Cytowany wyżej przepis ustawy wyraźnie nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji. Tym wymogom uchwała Rady Powiatu w Mońkach nie odpowiada. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że Rada Powiatu wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 505/21).

Odnosząc powyższe do treści § 18 i § 19 Programu, wskazać należy, że Rada odwołała się jedynie do przeprowadzenia konsultacji zgodnie z uchwałą w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz informacji dotyczącej ogłoszenia o przeprowadzeniu konsultacji projektu Programu.

Powyższe nie pozwala jednak ustalić przebiegu konsultacji, gdyż zawarty w niniejszym Programie opis konsultacji ma charakter stricte instrukcyjny, teoretyczny, który nie sposób wiarygodnie odnieść do konkretnych konsultacji.

Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 powinien zawierać także tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy). Tymczasem Rada Powiatu w Mońkach przyjęła w § 20 ust. 3 - 6 Programu, że skład imienny komisji konkursowej wraz z regulaminem jej pracy określa uchwała Zarządu, a także wskazała, że komisja ocenia oferty pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym w oparciu o kryteria podane w ogłoszeniu oraz, że komisja sporządza zbiorczą kartę oceny merytorycznej, sporządza protokół z listą ofert rekomendowanych do udzielenia dotacji, a następnie przekazuje to Zarządowi.

Z treści art. 5a ust. 1, w związku z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy wynika, że lokalnemu prawodawcy ustawodawca powierzył kwestie dotyczące trybu powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Słownik języka polskiego (www.sjp.pwn.pl) podaje znaczenie słowa „tryb” jako procedurę, a słowa „zasady” jako: norma postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach; podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś.

Tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w Programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazania procedury wyboru określonych kandydatur.

W opinii organu nadzoru, w § 20 ust. 3 Programu Rada określiła zadanie – powołanie składu komisji w drodze uchwały, które ma wykonywać Zarząd, co oznacza, że wymieniony zapis przekracza zakres delegacji wynikający z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Ustawodawca nie przyznał Radzie kompetencji do stanowienia w tym zakresie, tym samym Rada nie posiada również kompetencji do wskazywania formy, w jakiej uprawniony organ powinien powołać komisję konkursową. Ponadto w art. 15 ust. 2a ustawy został już wskazany podmiot, który powołuje komisję konkursową. Brak jest zatem podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana (podobnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20).

Za przekroczenie delegacji ustawowej należy również uznać przyjęte w tym samym przepisie Programu postanowienie określenia regulaminu pracy komisji konkursowej w drodze uchwały Zarządu. Z treści art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy wynika, że to Rada Powiatu jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Dyspozycja wynikająca z ww. przepisu ustawy nie daje bowiem organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia regulaminu pracy komisji konkursowej.

Nieprawidłowe są także postanowienia § 22 Programu, w których Rada Powiatu w Mońkach postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym Programie zastosowanie mają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, kodeksu cywilnego, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy prawo zamówień publicznych.

Przytoczona regulacja narusza art. 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je stanowią, akty prawa miejscowego (ust. 2). Przyjęty przez Radę zapis § 22 Programu godzi w obowiązujący, hierarchiczny system źródeł prawa. W kwestionowanym przepisie wyraźnie bowiem zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Kodeks cywilny, ustawa o finansach publicznych, Prawo zamówień publicznych. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawą. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w kwestionowanym przepisie Programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Tym samym § 22 Programu podjęty został bez podstawy prawnej bowiem organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do wskazywania, które ustawy będą obowiązywać w przypadku sytuacji nieuregulowanych w Programie.

Mając na względzie wskazane uchybienia, uchwałę nr XLVI/312/23 Rady Powiatu w Mońkach z dnia 10 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Powiatu Monieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, należy w całości wyeliminować z porządku prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń