



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 listopada 2024 r.

Poz. 5244

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.206.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/32/2024 Rady Gminy Szypliszki z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Szypliszki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok.

UZASADNIENIE

W dniu 30 października 2024 r. Rada Gminy Szypliszki podjęła uchwałę Nr VI/32/2024 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Szypliszki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok. Program współpracy, zwany w dalszej części „Programem”, stanowi załącznik do ww. uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 1, 2, 10 i 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r., poz. 1491), dalej jako „ustawa” poprzez niepełną ich realizację lub przekroczenie delegacji.

W związku z powyższym, w dniu 19 listopada 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania przedmiotowej uchwały z porządku prawnego.

Wskazana uchwała podjęta została na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ww. ustawy. 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 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 Gminy 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.

Mocą postanowień art. 5a ust. 4 pkt 1 Rada Gminy została zobligowana do określenia w Programie celu głównego i celów szczegółowych Programu.

Co prawda w uchwalonym przez Radę Gminy Szypliszki Programie rozdział 2 otrzymał tytuł „Cel główny i cele szczegółowe”, jednak z jego treści nie wynika który z wymienionych tam celów jest głównym a które cele są szczegółowymi, co nie powinno budzić żadnych wątpliwości.

Przeprowadzona w ramach postępowania nadzorczego analiza wykazała również, że Rada dokonała powtórzenia przepisu art. 5 ust. 3 ustawy, stanowiąc w § 4 Programu, iż: współpraca Gminy Szypliszki z podmiotami programu odbywa się w oparciu o zasady:

- 1) pomocniczości;
- 2) suwerenności stron;
- 3) partnerstwa;
- 4) efektywności;
- 5) uczciwej konkurencji
- 6) jawności.

Tymczasem katalog tych zasad organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości w tym zakresie. Przykładowo zasada jawności wymaga ustalenia w programie konkretnych rozwiązań, dotyczących polityki informacyjnej i zapewnienia społecznej kontroli nad procesem podejmowania decyzji dotyczących współpracy z organizacjami. Takiego rozwinięcia przedmiotowych zasad brak w treści Programu. Nieskonkretyzowanie ww. zasad i powielenie w tym zakresie przepisów ustawy przesądza o braku wyczerpania delegacji ustawowej, w zakresie art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

W dalszej kolejności należy wskazać, że Rada Gminy Szypliszki nie wypełniła delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy, dotyczącej zamieszczenia w programie informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Stosownie do treści powyższego przepisu, Rada Gminy 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 Gminy Szypliszki nie odpowiada. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to oznacza, że niezbędne staje się określenie przykładowo 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 Gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/GI 505/21).

Odnosząc powyższe do treści § 15 - 17 Programu, wskazać należy, że Rada ograniczyła się jedynie do wskazania etapów prac nad projektem przedmiotowego Programu, sygnalizując jedynie, iż jego projekt został skonsultowany z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy w sposób określony w uchwale Rady Gminy Szypliszki w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub 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.

Powyższe nie pozwala jednak ustalić przebiegu konsultacji, ich wyników, czy też ewentualnych uwag wniesionych w ich trakcie, co istotnie narusza art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

W rozdziale 12 Programu – Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert – w § 18 ust. 3 postanowiono m.in., że komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że regulacja ta stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy zasadą jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Art. 5 ust. 3 ustawy stanowi bowiem, że współpraca ta odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Zdaniem organu nadzoru wyrażona w tym przepisie zasada jawności odnosi się do wszelkich kwestii związanych z relacjami pomiędzy organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc także i do funkcjonowania komisji konkursowych. Tym samym uznać należy, że przytoczony zapis załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ponadto w § 18 ust. 5 Programu, Rada Gminy Szypliszki ustaliła, iż uczestnictwo w pracach komisji konkursowej jest nieodpłatne.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie przepisu dotyczącego określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, a tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach, czy zwrocie kosztów podróży. 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. Podobnie wypowiedział się WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 75/14.

Natomiast w § 19 Programu uchwalono, że w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego.

Należy podkreślić, że skład komisji konkursowych został określony przez ustawodawcę w art. 15 ustawy, zatem wyklucza to jakąkolwiek modyfikację czy też powielanie przepisów ustawy w uchwale. Jak wynika z art. 15 ust. 2d ustawy, w skład komisji konkursowej wchodzi 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.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, gdyż nie mieści się w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania. Jednocześnie ogranicza skład komisji konkursowej do przedstawicieli organu wykonawczego, którzy wchodzi w skład komisji na mocy art. 15 ust. 2b ustawy.

Stwierdzone naruszenia prawa przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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