



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 13 grudnia 2024 r.

Poz. 5708

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.221.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 13 grudnia 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/34/24 Rady Gminy Nowe Piekuty z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Nowe Piekuty z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Nowe Piekuty w dniu 22 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr VI/34/24 w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Nowe Piekuty z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok. Program współpracy zwany w dalszej części „Programem”, stanowi załącznik do ww. uchwały Nr VI/34/24. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 listopada 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 3, art. 5a ust. 4 pkt 1, 2, 5, 8, 9 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 wynikającej z ww. przepisów.

W związku z powyższym w dniu 9 grudnia 2024 roku organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr VI/34/24.

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 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.

Rada Gminy Nowe Piekuty w § 2 pkt 3 Programu zdefiniowała pojęcie „podmioty Programu”, przez które wg. Rady rozumie się organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491). Analiza art. 3 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż przywołane wyżej „inne podmioty” określone są w art. 3 ust. 3 ustawy, a nie w ustępie 2 wskazanym przez Radę.

Jednocześnie w § 2 pkt 4 Programu Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała pojęcie „dotacji”, określone przez ustawodawcę w art. 2 pkt 1 ustawy. Wskazać przy tym należy, że tworzenie nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie, jest niedopuszczalne, bowiem zgodnie z treścią § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Zgodnie z uregulowaniami art. 5 ust. 3 ustawy, współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Powyższy przepis wymaga, by współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 prowadzona była w oparciu o wszystkie zasady wymienione w cyt. wyżej art. 5 ust. 3, co wyklucza zarówno pominięcie w Programie którejkolwiek z zasad wymienionych w tym artykule, jak też tworzenie nowych zasad w nim niewymienionych.

Rada Gminy Nowe Piekuty w § 3 Programu ustaliła, że współpraca Gminy z podmiotami Programu wynika z woli partnerów i opiera się na zasadach: praworządności, pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, jawności, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności (zasadę jawności wymieniono dwukrotnie).

Z powyższego wynika, że Rada oprócz tzw. „ustawowych” zasad współpracy dodatkowo przewidziała zasadę praworządności, do czego brak jest upoważnienia ustawowego.

W tym miejscu należy dodatkowo zaznaczyć, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września

2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie ulega zatem wątpliwości, że Rada Gminy nie jest upoważniona do modyfikowania przepisów ustawy, zaś wskazane wyżej uchybienie ma charakter istotnego naruszenia art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

Mocą postanowień art. 5a ust. 4 pkt 1 i 5 ustawy Rada Gminy Nowe Piekuty zobligowana została do określenia w Programie jego celu głównego i celów szczegółowych, jak również wskazania priorytetowych zadań publicznych. Przeprowadzona analiza regulacji zawartych w uchwalonym Programie przede wszystkim pozwala na stwierdzenie, iż nie wskazano w nim wymienionych wyżej obligatoryjnych elementów w zakresie celów, jak również nie wskazano, które z wymienionych w Programie zadań należy zaliczyć do priorytetowych. Przedmiotowy Program co prawda w § 5 ust. 2 określa zadania publiczne, które w szczególności mogą być realizowane we współpracy z podmiotami Programu, jednakże brak jest informacji pozwalających na zaliczenie wymienionych zadań do priorytetowych zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy.

Brak wskazania w Programie celu głównego jest to o tyle istotne, że to cel główny programu jest punktem odniesienia do interpretacji całości uchwały. Wskazuje on bowiem, co w danej jednostce samorządu terytorialnego stanowi priorytet we współpracy z organizacjami wypełniającymi zadania w sferze działalności pożytku publicznego.

Rada Gminy Nowe Piekuty realizując obowiązek wynikający z postanowień art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy określenia wysokości środków planowanych na realizację programu w § 8 Regulaminu ustaliła, że:

- kwota 35 000 zł zostanie przeznaczona na działania z zakresu upowszechniania kultury fizycznej, sportu oraz turystyki i krajoznawstwa, a także wypoczynku dzieci i młodzieży (§ 8 pkt 1);
- kwota 5000 zł zostanie przeznaczona na rozwój tradycji i świadomości narodowej, pielęgnowanie polskości, kultywowanie wartości patriotycznych.

Odnosząc się do powyższych ustaleń, przede wszystkim podkreślenia wymaga fakt, iż ustawodawca w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy zobowiązał do określenia kwoty przeznaczonej na realizację programu bez podziału na poszczególne składniki. Podział taki, szczególnie w przypadku analizowanego Programu Gminy Nowe Piekuty jest technicznie niemożliwy, bowiem jak już wcześniej wspomniano nie określa celu głównego, celów szczegółowych a przede wszystkim zadań priorytetowych planowanych do realizacji w 2025 roku.

Środki przeznaczone na realizację Programu, zostały podzielone w odniesieniu do zakresu przedmiotowego tj. zadań publicznych, wymienionych w § 5 ust. 2 Programu. Przeprowadzona analiza wykazała, iż przy podziale środków uwzględniono jedynie 2 z 6 wymienionych w Programie zadań. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na użyte w § 5 ust. 2 Programu określenie „w szczególności”, co powoduje, iż katalog zadań możliwych do realizacji w ramach Przedmiotowego Programu może właściwie objąć wszystkie zadania publiczne wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy.

Podsumowując powyższe, w ocenie organu nadzoru ww. regulacja nie znajduje oparcia w przepisach ustawy, ponieważ zgodnie z treścią art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, Rada powinna w programie określić wyłącznie wysokość środków planowanych na realizację całego programu, a nie dokonywać ich podziału na poszczególne zadania.

W myśl art. 15 ust. 1 ustawy, oferty rozpatruje organ administracji publicznej przy uwzględnieniu określonych w tym przepisie kryteriów. Stosownie zaś do art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

Rada Gminy Nowe Piekuty realizując obowiązek wynikający z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy w zakresie uregulowania w Programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert w § 10 ust. 6 Programu przyjęła, iż w pracach w komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

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. 2e ustawy, komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Powyższe oznacza, że w § 10 ust. 6 Programu doszło do nieuprawnionej modyfikacji art. 15 ust. 2e ustawy.

Ponadto, Rada w § 10 ust. 7 Programu ustaliła kryteria, które winny zostać wzięte pod uwagę przez komisję przy rozpatrywaniu ofert. Uregulowanie to należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej. Rada gminy nie może w uchwale zawierać regulacji dotyczących kryteriów, jakie mają być brane pod uwagę przy opiniowaniu czy ocenianiu ofert, ani przyznawać komisji uprawnienia do decydowania o wyborze oferty. Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy 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 albo wyboru złożonych ofert.

W § 10 ust. 8 Programu Rada ustaliła również, iż Komisja dokonuje wyboru oferty zwykłą większością głosów oraz, że za wybraną uważa się ofertę, za którą zostanie oddana największa liczba głosów. W przypadku zaś równej liczby głosów miałyby decydować głos Przewodniczącego.

Powyższe stanowi wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego, gdyż komisja upoważniona jest jedynie do opiniowania ofert. Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest jednolite i ugruntowane (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13). Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby merytoryczna ocena czy wybór najkorzystniejszej oferty wpisywało się w opiniowanie. Przyznanie Komisji tak szerokich uprawnień, nie znajduje podstawy w obowiązujących w tym zakresie przepisach.

Stosownie zaś do treści art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m.in. informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert.

W konsekwencji należy stwierdzić, iż o tym, jakie kryteria zostaną zastosowane przy wyborze ofert decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert. Jak już wspomniano, ustawowe kryteria, jakie winien uwzględnić organ przy rozpatrywaniu ofert określa art. 15 ust. 1 ustawy. Zatem Rada nie może w uchwale zawierać regulacji dotyczących kryteriów, jakie mają być brane pod uwagę przy opiniowaniu czy ocenianiu ofert, ani przyznawać komisji uprawnienia do decydowania o wyborze oferty.

Z przywołanych przepisów ustawowych jednoznacznie wynika, że rozpatrywanie ofert w oparciu o kryteria określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy należy do kompetencji organu administracji publicznej, zaś uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy. Zadaniem komisji jest jedynie opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzyganie o wynikach konkursu czy też decydowanie o dalszym udziale w nim poszczególnych ofert. Wybór ofert należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. III SA/Wr 180/14).

Jednym z niezbędnych elementów określonych w ustawie, jaki powinien znaleźć się w przyjętym przez Radę Gminy Nowe Piekuty Programie jest określenie sposobu oceny realizacji programu – art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. Przepis ten nakłada na radę obowiązek ustalenia w sposób wyczerpujący konkretnych kryteriów, które będą brane pod uwagę w trakcie oceny realizacji programu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 124/13). Rada Gminy aby wypełnić normę kompetencyjną wynikającą z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ocena realizacji programu ma być dokonywana.

W treści programu powinny być zatem wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu. Co istotne, katalog ten powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętych mierników, które rada uznała za właściwe w danym roku. Zatem konieczne jest, aby mierniki oceny realizacji programu określone były w programie i to dodatkowo w formie katalogu zamkniętego.

Tymczasem Rada Gminy Nowe Piekuty w § 11 ust. 1 Programu ustaliła, iż realizacja rocznego programu współpracy Gminy Nowe Piekuty z organizacjami zostanie poddana ocenie podsumowującej, mającej na celu weryfikację realizacji wykonania programu w dwóch zakresach:

- 1) jakości współpracy;
- 2) stopnia realizacji celów współpracy.

Do kryterium wymienionego w punkcie 1 należy zgłosić zastrzeżenia co do jego ogólności. Właściwie, żeby ocenić jakość współpracy, należałoby wskazać dodatkowe kryteria, wg. których można by dopiero pokusić się o ocenę jakości współpracy.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, iż dokonanie oceny rocznego Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w oparciu o wymieniony w punkcie 2 stopień realizacji celów współpracy jest niemożliwy z uwagi na fakt, iż przedmiotowy Program nie określił ani celu głównego, ani też celów szczegółowych.

Ponadto w § 11 ust. 2 Rada błędnie ustaliła, iż oceny podsumowującej dokona Urząd Gminy Nowe Piekuty. Należy zauważyć, że urząd gminy nie jest organem i nie posiada jakichkolwiek kompetencji do oceny realizacji programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, zachodzi konieczność 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