# DZIENNIK URZĘDOWY
## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 18 grudnia 2024 r.

Poz. 5767



Podpisany przez:
Krzysztof Stankiewicz
Data: 18.12.2024 15:17:31


**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.235.2024.DM**
**WOJEWODY PODLASKIEGO**

z dnia 17 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107),

**stwierdzam nieważność**

**załącznika Nr 1** w części dotyczącej: **§ 3 w zakresie słów:** „m.in.”**, § 12, § 13, § 14 ust. 1 w zakresie słów:** „ogłaszanych przez zarząd powiatu zgodnie z harmonogramem, który stanowi załącznik do „Programu współpracy powiatu wysokomazowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy w 2025 roku”. W przypadku wygospodarowania dodatkowych środków lub nie wykorzystania środków przekazanych w konkursach przewidzianych w harmonogramie, istnieje możliwość ogłoszenia dodatkowych konkursów”, **§ 14 ust. 3, § 20, § 21, § 22 ust. 3, ust. 4 i ust. 7, § 23 ust. 2, ust. 4 i ust. 5, § 24, § 26, § 28, § 29** oraz **załącznika Nr 2** uchwały Nr VII/51/2024 Rady Powiatu Wysokomazowieckiego z dnia 15 listopada 2024 r. w sprawie rocznego programu współpracy powiatu wysokomazowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku.

**UZASADNIENIE**

Rada Powiatu Wysokomazowieckiego w dniu 15 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr VII/51/2024 w sprawie rocznego programu współpracy powiatu wysokomazowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku. Program współpracy, zwany w dalszej części „Programem”, stanowi załącznik NR 1 do ww. uchwały, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 listopada 2024 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 1, 11 oraz art. 13 i 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako „ustawa”.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ustawy. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż **§ 3** Programu formułuje otwarty katalog szczegółowych celów współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami poprzez użycie zwrotu „*m.in*.". Tymczasem, cele współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować w taki sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do wskazanych celów współpracy.

Kolejno zauważyć należy, iż **§ 12** i **§ 14** Programu oraz **załącznik Nr 2** do uchwały odnoszą się do określenia terminów ogłaszania konkursów na realizację zadań ujętych w „Harmonogramie otwartych konkursów ofert na realizację w 2025 roku zadań publicznych należących do powiatu wysokomazowieckiego". Niniejsze uregulowania podjęte zostały z naruszeniem podziału kompetencji pomiędzy organami powiatu, dokonanym przez ustawodawcę na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie ulega wątpliwości, że ogłaszanie otwartych konkursów należy do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji, to ten organ powiatu jest wyłącznie właściwy do określenia harmonogramu ogłaszania konkursów w danym roku. Ustalenie to stanowi bowiem pierwszy etap wykonywania postanowień uchwały. Oznacza to, że do zadań zarządu powiatu należy zdecydowanie, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie, przewidzianym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mają być realizowane zadania wynikające z uchwały,

Następnie, **§ 14 ust. 3** Programu stanowi, iż „*Nabór ofert trwa minimum 21 dni od dnia ogłoszenia"*. Powyższy zapis modyfikuje treść art. 13 ust. 1 ustawy mówiącego, iż „Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia". Istotne jest przy tym podkreślenie, iż decydujące znaczenie ma tutaj moment ukazania się ostatniego ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, gdyż gwarantuje zachowanie minimalnego czasu naboru ofert niezależnie od miejsca jego ogłoszenia, którym zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4 ustawy jest Biuletyn Informacji Publicznej, siedziba organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, strona internetowa organu administracji publicznej bądź również fakultatywnie dziennik lub tygodnik o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi 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 Powiatu nie jest upoważniona do modyfikowania przepisów ustawy, zaś wskazane wyżej uchybienie ma charakter istotnego naruszenia art. 13 ust. 1 ustawy.

W **§ 13** Programu, Rada Powiatu wskazała, że „Realizatorami programu ze strony powiatu będzie Wydział Organizacyjny". W ocenie organu nadzoru powyższe stanowi przekroczenie kompetencji prawodawczych przyznanych radzie powiatu, gdyż żaden z przepisów nie przyznaje kompetencji radzie powiatu do wskazywania realizatora programu. Co więcej, zgodnie z art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny, zaś do starosty, który jest kierownikiem starostwa powiatowego i zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa należy kompetencja do nakładania obowiązków na pracowników.

Analiza formalno-prawna wykazała przekroczenie przyznanej radzie kompetencji prawodawczej również w **§ 20** Programu, określającym progi dotyczące wnioskowanych, maksymalnych kwot dotacji na realizację zadania oraz w **§ 23 ust. 2** Programu mówiącym o ostatecznej wysokości dotacji, a także w **§ 23 ust. 5** Programu przyjmującym, iż zarząd powiatu może odmówić podmiotowi wyłonionemu w konkursie przyznania dotacji wówczas, gdy podmiot lub jego reprezentanci utracą zdolności do czynności prawnych, zostaną ujawnione nieznane wcześniej okoliczności podważające wiarygodność merytoryczną lub finansową oferenta.

W doktrynie akcentuje się, że ogłoszenie konkursu ofert stanowi typową czynność wykonawczą w stosunku do przyjętej przez organ stanowiący uchwały w sprawie programu współpracy, wobec tego jest to kompetencja organu wykonawczego. Analogicznie klasyfikowane jest podpisanie umowy o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Zatem zasady przyznawania dotacji jak również terminy i warunki realizacji zadania powinny zostać określone w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert oraz w treści konkretnej umowy, sporządzonej z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych, regulującej zasady kalkulowania, przekazywania, kontroli wykorzystania i rozliczania poszczególnych rodzajów dotacji. Organem posiadającym wyłączne kompetencje do wykonania tych czynności jest organ zlecający realizację zadania publicznego, tj. organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 5a ust. 4 w zw. z ust. 1 ustawy nie przyznaje natomiast organowi stanowiącemu powiatu kompetencji do regulowania w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy uprawnień i obowiązków organu zlecającego realizację zadania publicznego w związku z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert czy zawieraniem umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Powyższą argumentację odnieść również należy do nieuprawnionego przyjęcia przez Radę Powiatu Wysokomazowieckiego regulacji w zakresie obowiązku podmiotów, których oferty zostały wybrane, do przedkładania zaktualizowanego harmonogramu i kosztorysu wykonania zadania celem zawarcia umowy o wsparcie realizacji zadania (**§ 24** Programu) oraz zapisów dotyczących innych obowiązków oferentów w zakresie złożenia sprawozdania z wykonania zadania w terminie 30 dni od daty zakończenia zadania (**§ 26** Programu), a także zobowiązania organizacji otrzymującej środki finansowe w formie dotacji lub współfinansowania do zamieszczenia w swoich materiałach informacyjnych zapisu o finansowaniu bądź dofinansowaniu przez Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem (**§ 28** Programu).

Tym samym, żaden przepis ustawy nie upoważnia rady powiatu do nakładania, w ramach programu, jakichkolwiek obowiązków na organizacje pozarządowe, związanych z otrzymaniem dotacji w ramach otwartego konkursu ofert oraz zawarciem umowy,

Przekroczenie delegacji ustawowej odnieść również należy do **§ 21** Programu, który zawierają wymogi dotyczące rodzaju dokumentów jakie należy dołączyć do oferty. Należy w tym miejscu wskazać, iż zasady

ogłaszania otwartych konkursów reguluje art. 13 ustawy. Zgodnie z art. 13 ust. 2 art. 13 ust. 2 pkt 6, ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert. Tym samym, sprawy związane z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert oraz ustaleniem warunków uzyskania przez organizacje pozarządowe dotacji na realizację zadania publicznego, należą do kompetencji organu wykonawczego i nie mogą być normowane w ramach przyjętego przez Radę Powiatu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi,

Natomiast **§ 22 ust. 3 i ust. 4** Programu bezpodstawnie odnosi się do bezstronności członków komisji konkursowych. W tym miejscu należy odwołać się do art. 15 ust. 2f ustawy, zgodnie z którym „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 2024 r. poz. 572) dotyczące wyłączenia pracownika". Zdaniem organu nadzoru, unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego mają charakter bezwzględnie obowiązujący i w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania członka komisji konkursowej z oferentem, powinny obligować organ wykonawczy danej jednostki jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiego członka od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to przedsięwzięcie. To w gestii organu wykonawczego, który powołuje tę komisję jest więc dążenie do zachowania bezstronności i obiektywizmu osób uczestniczących w całym postępowaniu (we wszystkich jego fazach) a nie jedynie w niektórych fragmentach. Nieprzypadkowo zatem w art. 15 ust. 2f ustawy odesłano do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wyłączenia pracownika (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 19 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 71/14).

W **§ 22 ust. 7** Programu Rada Powiatu postanowiła, iż „Komisja konkursowa pracuje w oparciu o regulamin pracy komisji uchwalony przez zarząd powiatu". W ocenie organu nadzoru zasady prac komisji konkursowych powinny zostać ustalone przez Radę w uchwalonym Programie, do czego zobowiązuje art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Należy podkreślić, iż brak jest przepisu, który upoważniałby zarówno organ stanowiący do scedowania swoich uprawnień organowi wykonawczemu w zakresie ustalania zasad działania komisji konkursowych, jak też organ wykonawczy do uszczegóławiania tychże zasad określonych w uchwalonym Programie.

Zastrzeżenia formalno-prawne budzi również zapis **§ 23 ust. 4** Programu, w którym rada zadecydowała, iż od uchwały zarządu powiatu w sprawie wyboru oferty i udzielenia dotacji nie ma zastosowania tryb odwoławczy, który w ocenie organu nadzoru został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. W ocenie organu nadzoru, Rada nie posiada upoważnienia do regulowania spraw dotyczących procedury rozstrzygania ofert w otwartych konkursach ofert i wszelkich kwestii z tym związanych, lecz wyłącznie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania tych ofert, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Przyjęta natomiast w **§ 25** Programu regulacja, która dotyczy kontroli i oceny wykonania zadania i postanowień umowy przez upoważnionych według właściwości pracowników urzędu lub jednostki organizacyjnej, stanowi w ocenie organu nadzoru modyfikację art. 17 pkt 1 – pkt 4 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada nie posiada upoważnienia do określana zasad kontroli i oceny realizacji zadań powierzonych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy. Ponadto, organ stanowiący powiatu nie jest upoważniony do nakładania na inne osoby ww. obowiązków. Wymaga również podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia ww. Programu i powierzenie jej wykonania Zarządowi Powiatu otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego powiatu do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Zarząd Powiatu określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za wykonanie całości lub część zadań wynikających z tego aktu. Zatem to Zarząd Powiatu Wysokomazowieckiego jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecania poszczególnym osobom zadań zmierzających do realizacji ww. Programu (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że to organ wykonawczy, a nie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest stroną umowy o wsparcie/powierzenie realizacji zadania publicznego i to jemu zgodnie z zasadą swobody kontraktowania wynikającą z art. $353^1$ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.) przysługują uprawnienia związane

z ułożeniem stosunku prawnego według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się naturze stosunku, ustawie lub zasadom współżycia społecznego.

Końcowo wskazać należy na błędną regulację **§ 29** Programu, który stanowi, iż „w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Kodeks Cywilny, finansach publicznych, zamówieniach publicznych oraz kodeks postępowania administracyjnego". Powyższy zabieg legislacyjny jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przedmiotowy Program jest aktem prawa miejscowego. Akt ten znajduje się najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywistą regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa. Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada powiatu ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie nieważności wskazanych postanowień Programu jest w pełni uzasadnione.

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***