



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 31 stycznia 2025 r.

Poz. 616

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.19.2025.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 31 stycznia 2025 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 44/VI/24 Rady Gminy w Perlejewie z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Perlejewo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 r.

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Perlejewie w dniu 30 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr 44/VI/24 w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Perlejewo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 stycznia 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 21 stycznia 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

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 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 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 bowiem do treści art. 5a ust. 4 ustawy wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść Programu.

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 w Perlejewie w § 3 Programu ustaliła, że współpraca Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, jawności oraz efektywności. Z powyższego wynika, że Rada pominęła w uchwalonym Programie zasadę uczciwej konkurencji, co stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 5 ust. 3 ustawy.

W tym miejscu należy dodatkowo zaznaczyć, że 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 WSA 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 również charakter istotnego naruszenia art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy z uwagi na niewypełnienie delegacji ustawowej.

Kolejno wskazać należy, że Program nie zawiera form współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy. Bez wątplenia ustawodawca używając w przepisie kompetencyjnym sformułowania "w szczególności" wskazał obligatoryjne elementy, których jednak przedmiotowy Program nie zawiera.

Rada Gminy w Perlejewie nie wypełniła również delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, dotyczącej sposobu realizacji Programu. W § 8 ust. 1 Programu przyjęto, że bezpośrednią współpracę z organizacjami pozarządowymi prowadzą w ramach swoich kompetencji pracownicy na poszczególnych stanowiskach pracy. Powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia w treści ustawy, a co więcej stanowi niedopuszczalną ingerencję w kompetencje Wójta Gminy jako kierownika urzędu (art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast ustęp 2 i 3 tegoż paragrafu zawiera jedynie informacje dot. ogłaszania otwartego konkursu ofert ze wskazaniem podmiotu ogłaszającego oraz zakresu informacji zawartych w ogłoszeniu oraz miejsc publikacji przedmiotowego ogłoszenia.

W ocenie organu nadzoru ww. treść 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. Przez sposób realizacji programu należy rozumieć opis, w jaki sposób mają być realizowane formy

współpracy oraz sposób realizacji przez organizacje pozarządowe z tych form (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 191/17).

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.

Jednym z niezbędnych elementów określonych w ustawie, jaki powinien znaleźć się w przyjętym przez Radę Gminy 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. 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 mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu. Co istotne, katalog ten powinien być sformułowany w taki 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 w Perlejewie w § 10 załącznika do uchwały Nr 44/VI/24 jako sposób oceny jego realizacji wskazała jedynie, że „Gmina w trakcie wykonywania zadań przez organizacje sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania, w tym wydatkowania przekazanych na realizację celu środków finansowych”. Powyższego nie można uznać za wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy.

W § 12 ust. 2 Programu (rozdział „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”) Rada Gminy w Perlejewie wskazała, że w skład komisji wchodzi: pracownicy Urzędu Gminy przygotowujący konkurs, oraz przedstawiciele organizacji, wybieranych przez Wójta spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie. Jednocześnie w ust. 3 tegoż paragrafu Rada ustaliła, iż w pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Jak wynika z treści wyżej zacytowanego art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Natomiast w art. 15 ust. 2a ust. 2f ww. ustawy, wskazano podmioty wchodzące w skład komisji konkursowej, a także podmioty mogące brać udział w jej pracach. Skoro zatem kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę, organ stanowiący nie miał kompetencji do regulowania tej kwestii w uchwale. Jednocześnie warto zauważyć, że tryb powoływania, jak i określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z określeniem składu komisji.

Tym samym, postanowienia ust. 2 i ust. 3 Rozdziału 12 Programu, regulujące tę materię, zostały podjęte z istotnym naruszeniem wskazanych wyżej przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Mając powyższe na względzie należy uznać, iż stwierdzenie nieważności uchwały Nr 44/VI/24 jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje 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
Urszula Matusiewicz-Jasińska