



Kielce, dnia 24 grudnia 2024 r.

Znak:PNK.I.4130.228.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/63/24 Rady Powiatu w Staszowie z dnia 28 listopada 2024 roku w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Powiatu Staszowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025” w części dotyczącej:

- zdania pierwszego rozdziału V załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności”;
- punktu pierwszego rozdziału VI załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności”;
- punktu czwartego rozdziału IX załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności”;
- punktu piątego rozdziału XIII załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2024 roku Rada Powiatu w Staszowie podjęła uchwałę Nr IX/63/24 w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Powiatu Staszowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025”. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 3 grudnia 2024 roku. W dniu 10 grudnia 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia zostały złożone w terminie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano między innymi przepis art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. jedn. Dz. U. poz. 1491 ze zm. – dalej jako ustawa), zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Jednocześnie

w art. 5a ust. 4 ustawy przewidziano, iż roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy 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 ustawy;
- 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.

W zdaniu pierwszym Rozdziału V Roczno programu współpracy Powiatu Staszowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025 – dalej jako Program, stanowiącego załącznik do analizowanej uchwały, Rada Powiatu określiła formy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przy czym przedmiotowe formy współpracy zostały wymienione jedynie przykładowo, o czym świadczy użyty przez Radę zwrot „w szczególności”. Posłużenie się przez Radę Powiatu wymienionym wyżej zwrotem powoduje, że katalog form współpracy określony w Programie ma charakter otwarty, a co za tym idzie, dopuszcza także inne, nieuwzględnione w Programie, formy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Tymczasem zgodnie z treścią art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy Rada Powiatu została zobowiązana do określenia w Programie wszystkich form, w jakich współpraca ta będzie realizowana.

Organ nadzoru podziela w tym zakresie argumentację przedstawioną między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 roku, sygn. akt: III SA/Wr 162/14, zgodnie z którą zakresem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prawodawca objął skonkretyzowanie i skatalogowanie (numerus clausus) przez organ stanowiący gminy form współdziałania na obszarze właściwości gminy, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z gminą (uczestnicy programu) nie miały wątpliwości w kwestii możliwych, przewidzianych wprost form współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego. Stworzenie otwartego katalogu form współpracy z organizacjami pozarządowymi w uchwale rady gminy w przedmiocie rocznego programu współpracy, poprzez użycie zwrotu „w tym” narusza art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego.

W ocenie Wojewody powyższe stanowisko zachowuje swoją aktualność także w odniesieniu do rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy przyjętego przez radę powiatu. Powiat może podjąć współpracę z organizacjami pozarządowymi w formach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, jak również w innych formach niewymienionych w tym przepisie. Nie oznacza to jednak, że rada powiatu może tworzyć otwarty katalog form tej współpracy. Rada ma prawo wyboru form współpracy, jednak powinna je uregulować w uchwale w sposób wyczerpujący. Tymczasem zakwestionowane postanowienia Programu umożliwiają prowadzenie współpracy w innych, niesprecyzowanych przez Radę formach. Należy mieć przy tym na uwadze, że do określenia form współpracy właściwy jest wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Podobnie należy odnieść się do zwrotu w „szczegółności” zawartego w zdaniu drugim punktu pierwszego rozdziału VI załącznika do uchwały, tj. w rozdziale, w którym Rada Powiatu ustaliła priorytetowe zadania publiczne. Jak podkreślono między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 roku, sygn. akt: III SA/Wr 80/13, zamiar legislacyjny dający się wyprowadzić z normy utworzonej z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy jest uzasadniony. W ten sposób ustawodawca umożliwił organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego skatalogowanie „priorytetowych zadań publicznych” obowiązujących na obszarze jej właściwości, istotnych czy też niezbędnych z punktu widzenia np. lokalnej wspólnoty samorządowej tworzonej przez mieszkańców gminy. Wspomniana norma nie upoważnia natomiast organu stanowiącego do utworzenia niepełnego, niezamkniętego zbioru „priorytetowych zadań publicznych” z jednoczesnym przeniesieniem swych kompetencji na organ wykonawczy, który miałby uzupełniać (rozszerzać) otwarty katalog o nowe, nieujęte dotychczas w programie „priorytetowe zadania publiczne”. Do określenia „priorytetowych zadań publicznych” wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu takich zadań o nowe, pojawiające się już podczas realizacji programu współpracy, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać w drodze nowelizacji uchwały.

Z tego względu, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności analizowanej uchwały w części dotyczącej punktu pierwszego Rozdziału VI Programu w zakresie wyrazów „w szczególności” w celu nadania zawartemu tam katalogowi priorytetowych zadań publicznych charakteru zamkniętego.

Rada Powiatu nie określiła również wszystkich mierników efektywności realizacji Programu, o czym świadczy zawarty w punkcie czwartym Rozdziału IX tego Programu zwrot „w szczególności”. W wyroku z dnia 13 lipca 2023 roku, sygn. akt: III OSK 1795/22, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu. Podobnie w wyroku z dnia 4 września 2014 roku, sygn. akt: III SA/Wr 391/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyjaśnił, że wprowadzenie otwartego katalogu kryteriów ocennych umożliwia podmiotowi realizującemu uchwałę stosowanie dowolnie określonych przez siebie (nie ustanowionych przez Radę) kryteriów

do oceny prawidłowości realizacji programu. Skoro Rada scedowała – de facto, przynajmniej w części – swoje kompetencje w zakresie określania kryteriów oceny realizacji programu podmiotowi, który będzie uchwałę wykonywał w tym zakresie, takie rozwiązanie pozostaje w ewidentnej sprzeczności z celem upoważnienia Rady wynikającym z art. 5a ust. 1 ustawy, co uznać wypada za istotne naruszenie prawa, które nastąpiło poprzez nieuprawnione użycie zwrotu „w szczególności”. Powyższe stanowisko zachowuje swoją aktualność również w odniesieniu do organów powiatu.

Tym samym, w ocenie Wojewody, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy Rada Powiatu powinna w sposób wyczerpujący ustalić, według jakich kryteriów ocena realizacji Programu ma być dokonywana, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w analizowanej części w zakresie wyrazów „w szczególności”.

W punkcie piątym Rozdziału XIII Programu Rada wskazała, że w zakresie nieuregulowanym Programem do współpracy powiatu z organizacjami pozarządowymi stosuje się przepisy ustawy. Podkreślenia wymaga, że w polskim porządku prawnym funkcjonuje hierarchia aktów powszechnie obowiązujących określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akt niższego rzędu, jakim jest uchwała rady powiatu, nie może rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa. Tym samym Rada nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, jakimi są ustawy. Zauważyć również należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, sygn. akt: II OSK 1782/18).

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr IX/63/24 Rady Powiatu w Staszowie z dnia 28 listopada 2024 roku w *sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Powiatu Staszowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2025”* w części jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 4,5, i 9 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski