



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.76.2021

Łódź, 12 lutego 2021 r.

**Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. Poz. 920)

### **stwierdzam nieważność**

ust. 4 Rozdziału 9, ust. 3 Rozdziału 10 w zakresie wyrazów: „Końcowej ewaluacji dotyczącej realizacji programu dokona Wydział Kultury i Promocji Powiatu” oraz „między innymi”, ust. 5, ust. 6 pkt 7, ust. 6 pkt 12 lit. a, ust. 6 pkt 12 lit. b, ust. 6 pkt 13 lit. d, ust. 6 pkt 13 lit. f, ust. 6 pkt 16 Rozdziału 12 oraz ust. 4 Rozdziału 13 załącznika do uchwały Nr XXX/196/2020 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia "Programu współpracy powiatu tomaszowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2021 rok”.

### **Uzasadnienie**

Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim podjęła w dniu 30 grudnia 2020 r. uchwałę Nr XXX/196/2020 w sprawie przyjęcia "Programu współpracy powiatu tomaszowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2021 rok”.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu zawiadomienia w dniu 25 stycznia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.76.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 1 lutego 2021 r. znak: KPP.520.1.2021, BRP.07111.14.2020 Przewodniczący Rady Powiatu poinformował, że uchwała zostanie skorygowana na najbliższej sesji Rady Powiatu.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzynka  
[www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu)

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie [www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu) w zakładce ochrona danych osobowych.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, 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.

W art. 5a ust. 4 ww. ustawy ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy. W myśl tego przepisu, 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.

Powołany przepis art. 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu. W przepisie tym ujęto elementy, które powinny się znaleźć w uchwale dotyczącej programu współpracy, nie pozbawiając przy tym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego możliwości poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „w szczególności” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2013 r., sygn. akt III SA/ Wr 143/13).

Mając na uwadze powyższy przepis, zdaniem organu nadzoru Rada zawarła w załączniku do uchwały regulacje, które wykraczają poza delegację ustawową.

W ust. 4 Rozdziału 9 Rada uchwaliła, iż „za całokształt współpracy powiatu z organizacjami odpowiada Wydział Kultury i Promocji Powiatu Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Maz.”.

Należy zauważyć, że w myśl art. 32 ustawy o samorządzie powiatowym Zarząd Powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Zarząd Powiatu wykonując uchwałę uprawniony i obowiązany jest do określenia sposobu, terminu jej wykonania jak i osób bezpośrednio odpowiedzialnych za jej realizację.

To starosta jako kierownik starostwa powiatowego, a także zwierzchnik służbowy pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu jest uprawniony do wydawania poleceń służbowych w celu realizacji uchwał rady powiatu. Rada powiatu nie jest natomiast uprawniona do polecenia wykonania uchwał ani pracownikom starostwa powiatowego, ani też kierownikom i pracownikom powiatowych jednostek organizacyjnych. Powyższe dotyczy również treści ust. 3 Rozdziału 10 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „Końcowej ewaluacji dotyczącej realizacji programu dokona Wydział Kultury i Promocji Powiatu”.

Ponadto w ust. 3 Rozdziału 10 załącznika do uchwały Rada przyjęła, iż „odbywać się ona będzie między innymi poprzez odwołanie do wskaźników o charakterze ilościowym, jak też do oceny jakościowej. Ocena realizacji programu dokonywana będzie między innymi w oparciu o następujące wskaźniki (...)”.

Użycie w powyższej regulacji zwrotu „między innymi”, powoduje, że katalog wskaźników programu ma charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale. Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy sposobu oceny jego realizacji.

Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowana regulacja ust. 3 Rozdziału 10 załącznika do uchwały narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, bowiem nie określa wyczerpująco wskaźników oceny realizacji programu. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również sposób oceny realizacji programu. Zatem zasadne jest, aby wskaźniki efektywności realizacji programu na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego określone były w programie w formie katalogu zamkniętego.

Omawiana regulacja poprzez użycie sformułowania „między innymi”, wymogu tego nie spełnia. Przyjęte rozwiązanie prowadzi do odesłania przez Radę do innych, nieskonkretyzowanych wskaźników oceny realizacji programu. Sformułowane w ten sposób odesłanie nie rozstrzyga przy tym jaki podmiot czy organ miałyby oceniać, czy niewymienione w programie kryterium oceny mieści się w otwartym katalogu określonym w programie,

podczas gdy do określenia sposobu oceny realizacji programu wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W ust. 5 Rozdziału 12 załącznika do uchwały Rada określiła skład komisji konkursowej. W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru na podstawie ww. przepisu ustawy Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach, tym samym ani tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2f ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Tymczasem regulacje zawarte w ust. 5 Rozdziału 12 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

W ust. 6 pkt 7 oraz ust. 6 pkt 16 Rozdziału 12 załącznika do uchwały Rada zawarła zagadnienia, które są wprost uregulowane w art. 15 ust. 2da oraz art. 15 ust. 2j ustawy, zatem nie jest uzasadnione ich przytaczanie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

W ust. 6 pkt 12 lit. a Rozdziału 12 załącznika do uchwały Rada uregulowała zagadnienie dotyczące oceny merytorycznej ofert przez komisje konkursową.

Zdaniem organu nadzoru komisja konkursowa nie posiada kompetencji do oceny merytorycznej ofert, a zatem powyższy zapis załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2a.

Powyższe zastrzeżenie dotyczy również treści ust. 6 pkt 13 lit. f Rozdziału 12 załącznika do uchwały.

Rada w ust. 6 pkt 12 lit. b Rozdziału 12 załącznika do uchwały uchwaliła, że do zadań komisji konkursowej należy m. in. przygotowanie propozycji podziału środków między oferentami.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie przyjęte w ww. załączniku do uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy. Komisja konkursowa ma charakter jedynie opiniodawczy. Jej zadanie polega na zaopiniowaniu wszystkich ofert i przedłożeniu ich do rozpatrzenia organowi. Należy pamiętać o tym, że komisja konkursowa jedynie wspomaga działanie organu, ale go nie zastępuje. To Zarząd jako organ administracji rozpatruje oferty i podejmuje decyzję o przyznaniu dofinansowania, określając jednocześnie jego wysokość. Opinia komisji w tej sprawie, pozytywna czy negatywna, nie jest dla niego wiążąca. Natomiast w uchwale nie mogą być zawarte zapisy, które się wzajemnie wykluczają bądź wprowadzają błędne wyobrażenie w zakresie kompetencji komisji konkursowej.

Rada w ust. 6 pkt 13 lit. d Rozdziału 12 załącznika do uchwały uchwaliła, że komisja konkursowa sporządza protokół, który zawiera m.in. „wskazanie ofert odrzuconych na etapie oceny formalnej z podaniem przyczyn odrzucenia”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie przyjęte w powyższym zapisie pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy. Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy delegacja dla rady do określenia w programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje uprawnień do przyznawania komisji konkursowej uprawnień do władczego uznania o nie rozpatrzeniu oferty, bowiem kompetencje komisji mają charakter wyłącznie opiniodawczy (art. 15 ust. 2a ustawy).

Tym samym postanowienia dotyczące odrzucania ofert nie mieszczą się w granicach upoważnienia do określenia zasad działania komisji konkursowej.

Ponadto z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Tym samym, ten właśnie organ jest wyłącznie uprawniony do rozstrzygania, czy oferta będzie podlegała odrzuceniu. Organ wykonawczy powiatu będzie oceniał, m. in. w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy oraz przedstawioną przez komisję konkursową opinię co do złożonych ofert, czy oferta spełnia wymogi formalne i prawne uprawniające ją do otrzymania dotacji.

W ust. 4 Rozdziału 13 załącznika do uchwały Rada uchwaliła, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszym programem zastosowanie mają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy Kodeks Cywilny”.

Zdaniem organu nadzoru regulacja taka nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy. Powyższy zapis narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Wynika bowiem z niego, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje program współpracy, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przytoczonym zapisie ust. 4 Rozdziału 13 załącznika do uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż wymienione na wstępie rozstrzygnięcia nadzorcze zapisy uchwały Nr XXX/196/2020 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia "Programu współpracy powiatu tomaszowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2021 rok", zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorcze jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Tobiasz Bocheński*

Do wiadomości:  
Zarząd Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim