



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.925.2022

Katowice, dnia 25 listopada 2022 r.

Rada Powiatu Tarnogórskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/405/2022 Rady Powiatu Tarnogórskiego z dnia 25 października 2022 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Powiatu Tarnogórskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na 2023 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 2 pkt 1, art. 5a ust. 3, art. 5a ust. 4 pkt 7, 10 i 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2022 r. Rada Powiatu Tarnogórskiego podjęła uchwałę Nr XLVII/405/2022 w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Powiatu Tarnogórskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na 2023 rok, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Roczny program współpracy Powiatu Tarnogórskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy: *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. Z kolei zgodnie z 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.*

Analiza treści art. 5a ust. 4 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty – w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13 *uchybiecie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa.*

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy

przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 1 ust. 4 pkt 5 Programu. W przepisie tym Rada zawarła definicję dotacji wskazując, iż: *należy przez to rozumieć dotację w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022r. poz. 1634 z późn. zm.).* Tymczasem art. 2 pkt 1 ustawy określa co należy rozumieć pod pojęciem dotacji. Przepis ten stanowi bowiem, że ilekroć w ustawie jest mowa o dotacji, rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych. Wprowadzona uchwałą definicja dotacji stanowi zatem powtórzenie art. 2 pkt 1 ustawy. Tożsama sytuacja ma również miejsce w przepisie § 8 ust. 2 Programu, w którym Rada Powiatu Tarnogórskiego uchwaliła, iż: *Zarząd nie później niż do 31 maja 2024 roku przedkłada Radzie Powiatu sprawozdanie roczne z realizacji programu, sporządzone na podstawie projektu przygotowanego przez wydział, w którego kompetencjach jest współpraca z organizacjami.* Powyższa regulacja stanowi powtórzenie przepisu art. 5a ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Materia ta została zatem również uregulowana w ustawie, a stanowienie w tym przedmiocie przez Radę jest zbędne. Ponadto w § 8 ust. 3 i 4 określono wymogi jakie powinno spełniać sprawozdanie, co jest również poza delegacją ustawową z art. 5a ust. 1 ustawy.

Uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464). W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja

może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych stanowiących przez Radę, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W dalszej kolejności należy wskazać, iż jednym z elementów obligatoryjnych Programu jest określenie sposobu realizacji programu (art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy). Z kolei Rada Powiatu powiązała sposób realizacji programu głównie ze sprawozdaniem z jego realizacji, które jest sporządzane do dnia 31 maja kolejnego roku. Jak wskazano powyżej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może stanowić w przedmiotowej sprawie, z uwagi na uregulowanie tej kwestii w materii ustawowej. Wobec czego co do zasady w programie nie wskazano innych sposobów i czynników, które będą określały stopień realizacji przyjętego Programu. Oznacza to, że Rada Powiatu Tarnogórskiego nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, gdyż Program nie zawiera obligatoryjnego elementu, o którym mowa w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu Tarnogórskiego nie zawarła także w Programie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Zgodnie z § 9 Programu:

1. Prace nad przygotowaniem programu zostały wykonane przez Wydział Kontroli i Zarządzania Jednostkami Oświatowymi, z wykorzystaniem informacji przekazanych przez wydziały i jednostki organizacyjne w zakresie współpracy z organizacjami oraz propozycji i uwag zgłoszonych przez organizacje podczas konsultacji społecznych.

2. Harmonogram prac nad przygotowaniem programu był następujący:

1) zbieranie propozycji zadań oraz wniosków dotyczących programu,

2) opracowanie projektu programu,

3) konsultacje społeczne przeprowadzono w sposób określony w uchwale nr LVI/513/2010 Rady Powiatu w Tarnowskich Górach z dnia 31 sierpnia 2010 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Powiatową Radą Działalności Pożytku Publicznego w Tarnowskich Górach lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji z późniejszymi zmianami.

3. Konsultacje projektu programu odbyły się w następujący sposób:

1) zamieszczenie projektu programu na stronie internetowej Powiatu w zakładce „Konsultacje”, w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa i na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa.

4. W trakcie trwania konsultacji nie zgłoszono opinii/zgłoszono opinie do programu.

5. Rozpatrzenie zgłoszonych opinii przez Zarząd.

6. Przedłożenie projektu programu Radzie Powiatu do uchwalenia.

7. Program, po uchwaleniu przez Radę Powiatu, podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty, m.in. poprzez publikację na stronie internetowej Powiatu, w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa i na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa.

Zdaniem organu nadzoru, Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o sposobie tworzenia programu i o przebiegu konsultacji. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do terminu przeprowadzenia przedmiotowych konsultacji, podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłaszania sugestii, opinii czy uwag do projektu programu współpracy, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp. W niniejszym Programie, określając przebieg konsultacji, Rada nie zawarła informacji dot. terminu, w którym konsultacje zostały przeprowadzone oraz zgłoszonych uwag, tj. ile i jakie uwagi wpłynęły, które organizacje zgłosiły uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. Istotnym jest również to, w § 9 ust. 4 programu Rada Powiatu wskazała, że *W trakcie trwania konsultacji nie zgłoszono opinii/zgłoszono opinie do programu*. Wobec czego z treści uchwalonego Programu nie wynika nawet to, czy w ogóle jakiegokolwiek opinii i zastrzeżenia zostały zgłoszone w toku przeprowadzonych konsultacji, a także w jaki sposób w ewentualnie zgłoszone uwagi wpłynęły na treść Programu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. III SA/GI 505/21, CBOSA: *Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały*. A zatem, regulacje zawarte w rozdziale 9 Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Przechodząc dalej, organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 10 ust. 4 Programu uchwaliła, iż: *W skład komisji wchodzi :*

- 1) przedstawiciel Zarządu,
- 2) przedstawiciele wydziału merytorycznego/jednostki organizacyjnej Powiatu,
- 3) przedstawiciel Wydziału Budżetu i Finansów Starostwa,
- 4) na wniosek/i przedstawicieli organizacji do dwóch przedstawicieli organizacji z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie. W przypadku braku wniosków przedstawicieli organizacji, komisja działa bez ich udziału,
- 5) na wniosek członka Zarządu w skład komisji mogą zostać powołani także eksperci z głosem doradczym, posiadający specjalistyczną wiedzę w dziedzinie właściwej dla tematyki konkursu.

W tym miejscu należy wskazać, że przepis art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie upoważnia organu stanowiącego powiatu do określenia składu komisji konkursowej. Na podstawie tego przepisu Rada jest uprawniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. 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-2e ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w uchwale. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13).

Przechodząc dalej należy wskazać, że w § 10 ust. 7 Programu Rada uchwaliła, iż: *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.* Przedmiotowe uregulowanie jest sprzeczne z zasadą jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji, a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również i do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje poparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14.

Ponadto Rada Powiatu Tarnogórskiego w § 10 ust. 16 Regulaminu postanowiła, iż: *Za pracę w komisji nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie.* Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada – na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy - nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert.

Reasumując powyższe, Rada Powiatu Tarnogórskiego naruszyła art. 2 pkt 1, art. 5a ust. 3, art. 5a ust. 4 pkt 7, 10 i 11 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa. Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/405/2022 Rady Powiatu Tarnogórskiego z dnia 25 października 2022 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Powiatu Tarnogórskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego