



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.5.2023

Katowice, dnia 20 stycznia 2023 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 XLIX/424/2022 Rady Powiatu Tarnogórskiego z dnia 20 grudnia 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 części określonej w:

- § 8 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 3 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*,
- § 10 ust. 7 pkt 1 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: „formalnym i” oraz § 10 ust. 9 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP,
- § 11 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP,
- § 11 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2022 r. Rada Powiatu Tarnogórskiego podjęła uchwałę Nr XLIX/424/2022 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 o wolontariacie na 2023 rok, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Roczny program 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*, dalej jako: „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części 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 powiatu 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, opubl. LEX nr 1353330) *uchylenie 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). 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 przekroczone 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 § 8 ust. 4 Programu, w treści której wskazano, że: *Sprawozdanie roczne z realizacji programu zostanie opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa oraz na stronie internetowej Powiatu.* Tymczasem art. 5a ust. 3 ustawy stanowi, iż: *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.* Wobec czego kwestia obowiązku przedłożenia rocznego sprawozdania radzie, a także obowiązek jego publikacji, został już uregulowany w materii ustawowej. Powyższa regulacja Programu stanowi zatem powtórzenie przepisu art. 5a ust. 3 ustawy. Tożsama sytuacja ma również miejsce w § 11 ust. 2 Programu, w którym Rada postanowiła, iż: *Wzory dokumentów, tj. wzór oferty, umowy i sprawozdania, związanych z otwartymi konkursami ofert na realizację zadań publicznych, określą stosowne przepisy wykonawcze wydane na podstawie*

art. 19 ustawy. Tymczasem z art. 19 ustawy wynika, że: Przewodniczący Komitetu określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) wzory ofert, o których mowa w art. 14 ust. 1, 1a i 2,
- 2) ramowe wzory umów, o których mowa w art. 16 ust. 1, 1a i 6,
- 3) wzory sprawozdań, o których mowa w art. 18

- uwzględniając konieczność zapewnienia niezbędnych informacji dotyczących wykonania zadania publicznego oraz biorąc pod uwagę liczbę oferentów, sposób i czas realizacji zadania publicznego, a także sposób jego rozliczenia.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, stanowienie w powyższym zakresie przez Radę jest zbędne. 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 stanowionych przez Radę, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Przechodząc dalej, organ nadzoru wskazuje, że Rada Powiatu Tarnogórskiego w § 10 ust. 7 pkt 1 Programu uchwaliła, iż: *Do zadań komisji należy w szczególności analiza ofert pod względem formalnym i merytorycznym* oraz dalej w § 10 ust. 9 Programu, że: *Komisja ocenia jedynie oferty kompletne pod względem formalnym i złożone w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie.*

W opinii organu nadzoru powyższe postanowienia, odnoszące się do możliwości dokonywania przez komisje konkursową oceny formalnej ofert, stanowi przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. W treści przedmiotowego przepisu jest mowa jedynie o konieczności określenia w uchwale zasad działania komisji konkursowych, a przy tym taka konstrukcja przepisów uchwalonych przez Radę, wypacza rolę organu wykonawczego jako podmiotu uprawnionego ustawowo do dokonywania wiążącej oceny ofert konkursowych. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2a ustawy: *organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.* Z treści tej normy prawnej wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy wyłącznie opiniowania złożonych ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, LEX nr 2275942). Wobec powyższego oceny formalnej powinien dokonać organ wykonawczy gminy, któremu przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Przyznane komisji uprawnienia do dokonywania oceny formalnej ofert czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Zarządu Powiatu w tym zakresie.

W § 11 ust. 3 Programu Rada postanowiła, że: *W sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustaw: o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o finansach publicznych, kodeks cywilny, kodeks postępowania administracyjnego oraz prawo zamówień publicznych.* Przyjęcie takiej regulacji oznacza, że w pierwszym rzędzie znajduje zastosowanie Program, będący aktem niższego rzędu niż ustawy, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych przepisy prawa powszechnie obowiązującego. W związku z powyższym, § 11 ust.

3 Programu stanowi istotne naruszenie art. 87 Konstytucji RP, który określa hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Reasumując powyższe, Rada Powiatu Tarnogórskiego naruszyła art. 5a ust. 3, art. 5a ust. 4 pkt 11 i art. 19 ustawy oraz art. 7 i art. 87 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa, przesądzające o konieczności zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały w części.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/424/2022 Rady Powiatu Tarnogórskiego z dnia 20 grudnia 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 części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego