



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 33



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.537.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/85/19 Rady Powiatu we Włodawie z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy powiatu włodawskiego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok”, w części obejmującej: Rozdział V w brzmieniu: „w szczególności”, Rozdział V pkt 2, Rozdział VIII ust. 1 pkt 3, ust. 2 i 3, Rozdział X ust. 2 w brzmieniu: „między innymi”, Rozdział XII ust. 2 pkt 1-3 i 5, ust. 3, ust. 5, ust. 7 zd. drugie i ust. 12 oraz Rozdział XIII programu, stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/85/19 Rady Powiatu we Włodawie z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy powiatu włodawskiego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok”, w części obejmującej: Rozdział V w brzmieniu: „w szczególności”, Rozdział V pkt 2, Rozdział VIII ust. 1 pkt 3, ust. 2 i 3, Rozdział X ust. 2 w brzmieniu: „między innymi”, Rozdział XII ust. 2 pkt 1-3 i 5, ust. 3, ust. 5, ust. 7 zd. drugie i ust. 12 oraz Rozdział XIII programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XVI/85/19 Rady Powiatu we Włodawie została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 grudnia 2019 r.

Rada Powiatu we Włodawie działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, z późn. zm.) przyjęła „Roczny program współpracy powiatu włodawskiego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok”, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ww. 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 ustawy, 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 ww. ustawy, roczny program współpracy 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.

Uchwała w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie są konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), a nadto wydana została przez ustawowo wskazany organ administracji (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1824/11; wyroki WSA w Olsztynie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 131/13, z dnia 20 marca 2018r. sygn. akt II SA/Ol 78/18 oraz z dnia 12 marca 2019r. sygn. akt II SA/Ol 120/19). Przytoczony przepis art. 5a ust. 4 ustawy określa niezbędne minimum postanowień, jaki powinna zawierać uchwała ustanawiająca program współpracy.

W Rozdziale V przedmiotowego programu, zatytułowanym „Formy współpracy” przyjęto, iż współpraca Powiatu Włodawskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 odbywać się będzie *w szczególności* w formach wyliczonych w pkt 1-15.

Użycie we wprowadzeniu do powyższego wyliczenia zwrotu „*w szczególności*” powoduje, że katalog form współpracy określony w programie ma charakter otwarty. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, formy współpracy. Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Rada została zobowiązana do określenia w uchwalanym programie współpracy form, w jakich będzie ta współpraca realizowana.

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 określić wyczerpująco formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy. Formy współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do przewidzianych w danym roku form współpracy.

Przedmiotowa regulacja, poprzez użycie sformułowania „*w szczególności*”, nie wypełnia upoważnienia z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego (...). Przyjęcie otwartego katalogu form współpracy prowadzi do umożliwienia przez Radę wprowadzenia innych, nieskonkretyzowanych przez ten organ sposobów współdziałania. Przy czym z regulacji takiej nie wynika, jaki organ miałby oceniać, czy niewymieniona w programie forma współpracy, mieści się w otwartym katalogu określonym w programie, podczas gdy do określenia form współpracy wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie normatywne zastosowane w zdaniu pierwszym Rozdziału V programu rozmija się zatem z celem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 4 ww. ustawy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. III SA/Wr 162/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż *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 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.*

Jak stanowi pkt 2 Rozdziału V programu *dopuszcza się pominięcie otwartego konkursu ofert zgodnie z art. 19a ustawy, tzw. tryb małych dotacji. Przedmiotowy tryb umożliwia organowi zawarcie umowy o realizację zadania publicznego oraz przekazanie dotacji organizacji pozarządowej z pominięciem otwartego konkursu ofert. Dotyczy on zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym, realizowanych w okresie nie dłuższym niż 90 dni, których wartość dofinansowania lub finansowania nie przekracza kwoty 10.000 zł. Ponadto, ustawa zastrzega, iż łączna kwota środków finansowych przekazanych w tym trybie tej samej organizacji w danym roku nie może przekroczyć kwoty 20.000 zł., oraz wysokość środków finansowych przyznanych przez organ nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych.*

W ust. 12 Rozdziału XII przyjęto zaś, że *na wniosek organizacji pozarządowej lub podmiotu wymienionego w art. 3 ust. 3 ustawy, Zarząd Powiatu we Włodawie może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki: 1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000,00 zł; 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.*

Ustawodawca w art. 19a ust. 1 ww. ustawy określił przesłanki uzasadniające pominięcie otwartego konkursu ofert przy zleceniu realizacji zadania publicznego. Zgodnie z tym przepisem na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki:

- 1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10.000 zł;
- 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

Z kolei w art. 19a ust. 6 i 7 ww. ustawa stanowi, że łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego tej samej organizacji pozarządowej lub temu samemu podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3, w trybie określonym w ust. 1, w danym roku kalendarzowym, nie może przekroczyć kwoty 20 000 zł (ust. 6). Wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w trybie, o którym mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 (ust. 7).

Przytoczona regulacja ustawowa jest kompletna i nie pozwala na przyjmowanie przez organ stanowiący powiatu rozwiązań prawnych tworzących nową regulację w zakresie ustalania przesłanek uzasadniających pominięcie otwartego konkursu ofert.

Regulacje zawarte w Rozdziale V pkt 2 oraz Rozdziale XII ust. 12 nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 1 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa

prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy miejscowe jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

W ust. 1 pkt 3 Rozdziału VIII programu zatytułowanego „Sposób realizacji programu” Rada Powiatu we Włodawie określiła, że podmiotami uczestniczącymi w realizacji Programu są wydziały Starostwa oraz jednostki organizacyjne Powiatu prowadzące bezpośrednią współpracę z organizacjami, *która w szczególności polega na: (...).*

*Głównym koordynatorem Programu współpracy Powiatu Włodawskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na rok 2020 jest Wydział Edukacji i Polityki Społecznej Starostwa Powiatowego we Włodawie (Rozdział VIII ust. 2).*

*Sprawozdanie z realizacji Programu przygotowuje Wydział Edukacji i Polityki Społecznej Starostwa Powiatowego we Włodawie (Rozdział VIII ust. 3).*

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada Powiatu nie jest bowiem upoważniona do nakładania obowiązków i zadań na pracowników samorządowych zatrudnionych w wydziałach merytorycznych Starostwa.

Takimi unormowaniami Rada Powiatu wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego - Zarządu Powiatu, wykonującego uchwały Rady Powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz Starosty, który jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu. (art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych).

Do kompetencji Starosty jako kierownika starostwa i zwierzchnika służbowego pracowników starostwa – należy wyłączne prawo nakładania na pracowników samorządowych obowiązków związanych z realizacją programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, w tym obsługą techniczno-organizacyjną konkursu ofert. (zob. wyrok WSA z dnia 4 października 2013 r. – sygn. akt III SA/Wr 143/13).

Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest do przedłożenia –w określonym ustawowo terminie - organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Brak jest podstaw do nałożenia przez Radę Powiatu na określony Wydział Starostwa obowiązku przygotowania takiego sprawozdania.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym uchwalenie regulaminu organizacyjnego starostwa należy do zadań Zarządu Powiatu, a zatem to organ wykonawczy powiatu uprawniony jest do podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne starostwa powiatowego.

W Rozdziale X zatytułowanym „Sposób oceny realizacji Programu” w ust. 2 przyjęto, że ocena realizacji Programu dokonywana będzie *między innymi* w oparciu o następujące wskaźniki: (...).

Użycie zwrotu „*między innymi*” powoduje, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, wskaźniki oceny realizacji programu. Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Rada została zobowiązana do określenia w programie współpracy sposobu 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 określoną w art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy.

W ust. 2 Rozdziału XII programu Rada Powiatu we Włodawie określiła, że w skład komisji konkursowej powołanej przez Zarząd wchodzi:

- 1) przedstawiciele Zarządu Powiatu we Włodawie;
- 2) osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie;
- 3) komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: a) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub b) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub c) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f ustawy;
- 4) osoby wskazane przez organizacje pozarządowe w konkursach obejmujących dziedziny ich działalności statutowej będą włączane do składu komisji konkursowej na podstawie zgłoszenia przedstawicieli do prac w komisjach konkursowych;
- 5) z głosem doradczym w pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Zgodnie z ust. 3 do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.) dotyczące wyłączenia pracownika.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 5 oraz ust. 3 nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Powiatu w art. 5a ust. 1 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego (...), dotyczą bowiem materii uregulowanej już w art. 15 ust. 2b-2f tej ustawy.

W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (art. 15 ust. 2b).

W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie (art. 15 ust. 2d).

Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: (1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub (2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub (3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f (art. 15 ust. 2da).

Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2e).

Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60) dotyczące wyłączenia pracownika (art. 15 ust. 2f).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wielokrotnie akcentowano, że nie można uchwałą regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującym prawie, w szczególności uchwałą rady gminy nie może regulować materii unormowanej ustawą. "Powielanie uchwałą materii ustawowej" niesie za sobą niebezpieczeństwo zmiany intencji prawodawcy. Trzeba się liczyć w takiej sytuacji z konsekwencją, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono (por. m. in. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Ponadto w ust. 5 ww. Rozdziału XII programu przyjęto, iż w *ocenie oferty złożonej w konkursie, nie może brać udziału osoba, której powiązania ze składającym ją podmiotem mogą budzić zastrzeżenia co do jej bezstronności.*

Zdaniem organu nadzoru, powyższe postanowienie programu stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy, gdyż nie mieści się ani w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania.

Rada, zamieszczając w uchwale powyższy zapis, wkroczyła w materię ustawową. Jak już wspomniano, zgodnie z art. 15 ust. 2f ww. ustawy do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Zastosowanie będzie miał więc art. 24 k.p.a., określający sytuacje, w których pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu.

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 71/14 *„unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 k.p.a. mają charakter bezwzględnie obowiązujący i w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania jurora z oferentem, powinny obligować wójta, jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiego członka komisji konkursowej od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to samo przedsięwzięcie. Myślą leżącą u podstaw rozwiązań normatywnych przyjętych w art. 24 k.p.a. było niewątpliwie dążenie do zachowania bezstronności i obiektywizmu osób uczestniczących w całym postępowaniu, we wszystkich jego fazach, a nie jedynie w niektórych fragmentach, zwłaszcza gdy w takim postępowaniu występuje wielość podmiotów konkurujących ze sobą w ubieganiu się o stosowną koncesję, czy też zezwolenie, jak i o przyjęcie oferty. Nieprzypadkowo zatem w art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odesłano do przepisów k.p.a. dotyczących wyłączenia pracownika”.*

W ust. 7 Rozdziału XII przyjęto, że w *uzasadnionych przypadkach Przewodniczący może zarządzić inny tryb pracy komisji* (zd. drugie).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice umocowania wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego (...). Na podstawie tego przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien w uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, uregulować zasady działania komisji konkursowych. Nie znajduje zatem uzasadnienia regulacja zezwalająca Przewodniczącemu na zarządzenie *„innego trybu pracy komisji”*.

Zgodnie z treścią przyjętych postanowień przesłankę fakultatywnego odstąpienia od zasad działania komisji określonych w uchwale stanowi *„uzasadniony przypadek”*. Tym samym uchwała formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie. Posłużenie się w tej regulacji nieostrym sformułowaniem *„uzasadnionych przypadków”* wprowadza niedozwolony luz interpretacyjny.

W Rozdziale XIII programu zatytułowanym *„Postanowienia końcowe”* wprowadzono zapis, iż w *sprawach nieuregulowanych w niniejszym Programie zastosowanie mają odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Kodeksu Cywilnego, ustawy o finansach publicznych, ustawy o zamówieniach publicznych oraz Kodeksu Postępowania Administracyjnego.*

W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja narusza art. 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je stanowią, akty prawa miejscowego (ust. 2).

Przyjęta przez Radę Powiatu regulacja Rozdziału XIII programu godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W kwestionowanym zapisie wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych - powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przywołanym zapisie programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały Rady Powiatu przed przepisami ustaw.

Wprowadzenie takich regulacji w uchwale stanowi naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 150/11, wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 128/12, z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 81/12 oraz z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt. II SA/Wr 745/06).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/85/19 we wskazanej części jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Powiatu we Włodawie
- 2) Starosta Włodawski