



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 grudnia 2023 r.

Poz. 8992

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1157.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 listopada 2023 r.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 471/XLIII/2023 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 25 października 2023 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w części określonej w:

- § 1 ust. 2 pkt 8 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako „ustawa”,

- § 6 *in fine* Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „*Lista zadań priorytetowych nie wyklucza możliwości podjęcia współpracy w innych sferach działalności pożytku publicznego*” – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy,

- § 10 ust. 2-3 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 5a ust. 3 ustawy,

- § 12 ust. 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w celu oceny ofert złożonych w otwartych konkursach ofert”, § 12 ust. 3 pkt 5-7 i 11 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2023 r. Rada Powiatu w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 471/XLIII/2023 w sprawie przyjęcia programu współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024. Załącznik do uchwały stanowi program współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 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. 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.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że część przyjętych postanowień podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Paragraf 1 ust. 2 pkt 8 Programu istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji Programu wskazano, co następuje:

§ 1. 2. Ilekroć w niniejszym dokumencie jest mowa o:

8) dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 126, art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2023.1270 t.j. z dnia 12.07.2023 r.).

Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.)*. Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji, dokonała niedozwolonej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W rozdziale VI Programu *in fine* Rada wskazała, iż *Lista zadań priorytetowych nie wyklucza możliwości podjęcia współpracy w innych sferach działalności pożytku publicznego*. Powyższa regulacja narusza przepis art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, powoduje bowiem, że katalog priorytetowych zadań publicznych określonych w programie, ma charakter wyliczenia otwartego. Tymczasem, Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej ustawowego upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić priorytetowe zadania publiczne. Niedopuszczalne jest bowiem wprowadzenie do Programu regulacji, która będzie dopuszczała także zlecenie do realizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy innych zadań nie ujętych w programie. Zasadne zatem jest, aby priorytetowe zadania publiczne przewidziane do realizacji w danym roku były wskazane w programie w formie katalogu zamkniętego. Regulacja przyjęta w rozdziale VI Programu wymogu tego nie spełnia.

Następnie treść § 10 ust. 2 Programu o treści *Sprawozdanie z realizacji niniejszego programu Zarząd Powiatu przedstawi Radzie Powiatu nie później niż do 31 maja 2025 roku* jest sprzeczna z art. 5a ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 5a ust. 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu oceny realizacji Programu, lecz odnosi się jedynie do informacji, że zarząd Powiatu w terminie do 31 maja 2023 r. przedkłada Radzie sprawozdanie z realizacji Programu. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek ten wynika z art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *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.*

W tego powodu również regulację zawartą w § 10 ust. 3 Programu należy ocenić, jako podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz naruszającą w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 9 w zw. z ust. 3 ustawy. Z przepisu art. 5a ust. 3 ustawy wynika bowiem jednoznacznie, iż obowiązek opublikowania sprawozdania w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ponadto, w rozdziale XII Programu Rada określiła tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych. W przepisach tych Rada postanowiła, że:

§ 12

1. *Komisje powoływane są przez zarząd w celu oceny ofert złożonych w otwartych konkursach ofert.*
2. *Zarząd powołując komisję wskazuje jej przewodniczącego i wiceprzewodniczącego.*
3. *Zasady działania komisji konkursowych powoływanych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert:*
 - 1) *komisja pracuje w składzie osobowym powołanym uchwałą zarządu,*
 - 2) *posiedzenie komisji konkursowej zwołuje oraz jej pracami kieruje przewodniczący komisji, a w przypadku jego nieobecności – wiceprzewodniczący komisji,*
 - 3) *posiedzenia komisji są ważne, gdy uczestniczy w nich co najmniej połowa składu,*
 - 4) *komisja może obradować bez osoby wskazanej przez podmioty programu w przypadkach określonych w art. 15 ust. 2da ustawy,*
 - 5) *za udział w posiedzeniach komisji jej członkom nie przysługuje wynagrodzenie i zwrot kosztów podróży,*
 - 6) *każdy członek komisji przed rozpoczęciem jej działalności zobowiązany jest do złożenia pisemnego oświadczenia o bezstronności. W przypadku nie podpisania oświadczenia decyzje o wykluczeniu członka komisji z jej prac podejmuje przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności – wiceprzewodniczący komisji,*
 - 7) *przedmiotem prac komisji jest ocena kompletnych ofert pod względem formalnym. Ocena kompletności oraz zgodności z wymogami formalnymi dokonuje komórka organizacyjna/jednostka organizacyjna powiatu odpowiedzialna za realizację konkursu,*
 - 8) *z prac komisji sporządzany jest protokół,*
 - 9) *komisja przygotowuje dla zarządu listę ofert, którym rekomenduje udzielenie dotacji wraz z propozycją podziału środków finansowych,*
 - 10) *ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert wraz z decyzją o wysokości kwoty przyznanej dotacji dokonuje zarząd,*
 - 11) *obsługę administracyjno-techniczną komisji sprawuje komórka organizacyjna/jednostka organizacyjna Powiatu odpowiedzialna za realizację konkursu.*

Zdaniem organu nadzoru z regulacji zawartej w § 12 ust. 1 Załącznika do uchwały wynika, iż Komisja dokonuje oceny złożonych ofert. Tymczasem, należy zwrócić uwagę na art. 15 ust. 1 pkt 1-pkt 6 ustawy, zgodnie z którym rozpatrywanie i ocena ofert należy do organu administracji publicznej. Z kolei art. 15 ust. 2a ustawy przyznaje komisji konkursowej wyłącznie uprawnienie do opiniowania złożonych ofert. Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby merytoryczna ocena ofert stanowiła takie opiniowanie. Wymaga również wskazania, że organ stanowiący miasta nie jest upoważniony do

przypisywania komisji innych zadań niż te, które zostały wymienione w ustawie. Dlatego też regulację zawartą w § 12 ust. 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: *w celu oceny ofert złożonych w otwartych konkursach ofert*, należy uznać za sprzeczną z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Należy wskazać, że w tym zakresie słuszne jest stanowisko organu nadzoru, iż z art. 15 ust. 2a u.d.p.i.w. wynika, że 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 tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. W tym miejscu pozostaje wskazać skarżącej Gminie, że dla oceny zakresu uprawnienia komisji konkursowej bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż zapis art. 15 ust. 2a ww. ustawy dotyczy organu administracji publicznej, oczywistym bowiem pozostaje, że nie można nadać innego uprawnienia komisji konkursowej w sytuacji, gdy podmiotem ogłaszającym konkurs nie jest organ administracji publicznej lecz jednostka samorządu terytorialnego.*

Przechodząc dalej, należy wskazać, że w § 12 ust. 3 pkt 5 Programu określono, iż: *za udział w posiedzeniach komisji jej członkom nie przysługuje wynagrodzenie i zwrot kosztów podróży.* Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada – na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy – nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie norm dotyczących 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z 23.07.2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14).

W § 12 ust. 3 pkt 6 Programu Rada postanowiła, iż *każdy członek komisji przed rozpoczęciem jej działalności zobowiązany jest do złożenia pisemnego oświadczenia o bezstronności. W przypadku nie podpisania oświadczenia decyzje o wykluczeniu członka komisji z jej prac podejmuje przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności – wiceprzewodniczący komisji.* W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, gdyż nie mieści się w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania. Ponadto zagadnienie to zostało uregulowane w art. 15 ust. 2f ustawy, nakazującym do członków komisji konkursowej stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 k.p.a. mają charakter bezwzględnie obowiązujący w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania członka komisji z oferentem, powinny obligować wójta jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiej osoby od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to samo przedsięwzięcie (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt III Sa/Wr 71/14).

Ponadto, Rada Powiatu w § 12 ust. 3 pkt 7 Programu uregulowała, że: *przedmiotem prac komisji jest ocena kompletnych ofert pod względem formalnym. Ocenę kompletności oraz zgodności z wymogami formalnymi dokonuje komórka organizacyjna/jednostka organizacyjna powiatu odpowiedzialna za realizację konkursu.* W opinii organu nadzoru powyższe postanowienie, odnoszące się do możliwości dokonywania przez komisję konkursową oceny formalnej ofert, także stanowi przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Jak wskazano powyżej, w treści przedmiotowego przepisu jest mowa jedynie o konieczności określenia w uchwale zasad działania komisji konkursowych, a przy tym taka konstrukcja przepisu uchwalonego 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 powiatu, 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 Wójta w tym zakresie.

Ponadto, jako wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej należy uznać regulację § 12 ust. 3 pkt 11 Programu.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 471/XLIII/2023 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 25 października 2023 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024 – w wyżej określonej części, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy