



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 stycznia 2024 r.

Poz. 367

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1231.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2024 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVII/442/2023 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie programu współpracy Powiatu Raciborskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok, w części, określonej w:

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

2) § 5 ust. 2 pkt 3 lit. b w zakresie sformułowania: „odbywa się na pisemny, umotywowany wniosek organizacji pozarządowej zgłoszony na formularzu stanowiącym załącznik nr 1” załącznika do uchwały oraz w załączniku Nr 1 do Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 4 ustawy,

3) § 10 ust. 5 i § 12 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy,

4) § 11 ust. 1-ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy,

5) § 16 ust. 5 i ust. 6 załącznika do uchwały oraz w załączniku Nr 2 do Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 i art. 15 ust. 2d ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 listopada 2023 r. Rada Powiatu Raciborskiego przyjęła uchwałę Nr LVII/442/2023 w sprawie programu współpracy Powiatu Raciborskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Program współpracy Powiatu Raciborskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok. Natomiast załączniki do ww. Programu stanowią: Wniosek o współrealizację zadania i patronat Starosty Raciborskiego (załącznik Nr 1), Oświadczenie przedstawiciela organizacji pozarządowej (załącznik Nr 2) oraz Karta opinii oferty (załącznik nr 3).

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

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.*

Analiza treści art. 5a ust. 4 pkt 1-pkt 11 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. Uchybienie 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 ust. 2 pkt 8 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

2. *Ilekróć w Programie jest mowa o:*

- 8) *„dotacji” – rozumie się przez to dotację, o której mowa w art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.);*

Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ilekróć 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).

Powyższe uwagi dotyczące niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do § 16 ust. 5 załącznika do uchwały, tj. *Każdej organizacji pozarządowej przysługuje prawo zgłoszenia jednego kandydata do komisji konkursowej – stanowiący modyfikację art. 15 ust. 2d ustawy (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)* oraz przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż organ stanowiący powiatu nie jest upoważniony do regulowania maksymalnej liczby zgłaszanych kandydatów przez organizacje pozarządowe.

Konsekwencją zakwestionowania ww. § 16 ust. 5 załącznika do uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również § 16 ust. 6 załącznika do uchwały wraz z załącznikiem Nr 2 do Programu dot. zgłoszeń kandydatów przez organizacje pozarządowe oraz wzoru oświadczenia składanego przez tych kandydatów.

W ocenie organu nadzoru, § 5 ust. 2 pkt 3 lit. b w zakresie sformułowania: „odbywa się na pisemny, umotywowany wniosek organizacji pozarządowej zgłoszony na formularzu stanowiącym załącznik nr 1” załącznika do uchwały wraz z załącznikiem Nr 1 do Programu – również istotnie naruszają art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 4 ustawy. W powołanej wyżej regulacji § 5 ust. 2 pkt 3 lit. b Programu wskazano, że:

2. *Współpraca finansowa odbywa się w jednej z form:*

3) *współrealizacji zadania publicznego z zakresu kultury, sportu, spraw społecznych oraz bezpieczeństwa, nad którym patronat honorowy objął Starosta:*

b) *wpisanie zadania do kalendarza imprez z zakresu kultury, sportu, spraw społecznych oraz bezpieczeństwa odbywa się na pisemny, umotywowany wniosek organizacji pozarządowej zgłoszony na formularzu stanowiącym załącznik nr 1,*

Rada Powiatu na podstawie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 4 ustawy oraz na podstawie pozostałych przepisów ustawy nie jest upoważniona do regulowania trybu zgłaszania (wpisywania) zadań publicznych, które zostały objęte honorowym patronatem Starosty. Omawiane regulacje Programu dotyczą kwestii wykonawczych, tj. prowadzenia *kalendarza imprez z zakresu kultury, sportu, spraw społecznych oraz bezpieczeństwa* i zgłaszania imprez do ww. kalendarza, co oznacza, że jedynym organem uprawnionym do określenia sposobu realizacji tego zadania jest Zarząd Powiatu.

Konsekwencją zakwestionowania ww. regulacji załącznika do uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również załącznika Nr 1 do Programu dot. wzoru wniosku o współrealizację zadania i patronat Starosty Raciborskiego.

Dalej należy wskazać, że § 10 ust. 5 i § 12 załącznika do uchwały istotnie naruszają art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy. W omawianych regulacjach Programu wskazano, co następuje:

§ 10. 5. *Wymagana wartość sumy punktów, uprawniająca wnioskodawcę do otrzymania dotacji, wynosi 60% maksymalnej sumy punktów możliwych do uzyskania, obliczonej na zasadzie podanej w ust. 3.*

§ 12. *Na realizację jednego zadania może być przyznana, dla jednej organizacji pozarządowej, tylko jedna dotacja z budżetu Powiatu.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu na podstawie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy oraz na podstawie pozostałych przepisów ustawy nie jest upoważniona do regulowania zasad przyznawania dotacji dla organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, w tym do rozstrzygnięcia o minimalnej liczbie punktów uprawniającej do przyznania dotacji oraz liczbie przyznawanych dotacji.

W ocenie organu nadzoru, regulacje § 11 ust. 1-ust. 3 załącznika do uchwały stanowiące, że *Decyzję dotyczącą wyboru najkorzystniejszych ofert podejmuje Zarząd, Od decyzji, o której mowa w ust. 1, nie przysługuje odwołanie oraz Zarząd zastrzega sobie prawo nierozstrzygnięcia konkursu* – zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. Rada nie posiada upoważnienia do regulowania kwestii dotyczących procedury rozstrzygnięcia ofert w otwartych

konkursach ofert lecz wyłącznie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania tych ofert.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu Raciborskiego w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-pkt 11, art. 2 pkt 1, art. 15 ust. 2d ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LVII/442/2023 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 28 listopada 2023 r. *w sprawie programu współpracy Powiatu Raciborskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**