



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 stycznia 2024 r.

Poz. 496

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1336.2023 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 XLIV/323/23 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Rybnickiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2024 r., w części określonej w:

1) § 1 ust. 2 pkt 6 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) § 8 ust. 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy z w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*,

3) § 8 ust. 12 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 ustawy w zw. z art 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530),

4) § 10 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „w tym 5 000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych w ramach zawartych umów o wykonanie inicjatywy lokalnej”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy,

5) § 12 ust. 4-6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 3 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Powiatu w Rybniku podjęła uchwałę Nr XLIV/323/23 w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Rybnickiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2024 r, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: Programu Współpracy Powiatu Rybnickiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2024 r, 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 4 grudnia 2023 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) *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). 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.*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, za sprzeczną z prawem należy uznać regulację § 1 ust. 2 pkt 6 Programu, zgodnie z którym *Ilećroć w niniejszym tekście 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 o finansach publicznych.* W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania pojęcia „dotacji”, bowiem zostało ono zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 2 pkt 1 ustawy. Rada powtórzyła zatem przepis art. 2 pkt 1 ustawy. Tymczasem, uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje.

Przepisem § 8 ust. 8 Programu Rada wskazała, że Komisja dokonuje oceny formalnej i merytorycznej złożonych ofert, zgodnie z zasadami określonymi w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert.

Przepisy art. 13 ust. 1 i art. 15 ust. 1 ustawy wskazują na to, że oceny formalnej i merytorycznej ofert dokonać powinien Zarząd Powiatu. 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 gminy nie jest upoważniony do przypisywania komisji innych zadań niż te, które zostały wymienione w ustawie. Stanowisko, co do charakteru kompetencji komisji konkursowej w orzecznictwie sądów administracyjnych jest ugruntowane (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. III SA/Wr 40/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13). Dlatego też regulację zawartą w § 8 ust. 8, należy uznać za sprzeczną z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy.

Przepisem § 8 ust. 12 Programu Rada wskazała, że Komisja działa społecznie i z tytułu brania udziału w jej pracach członkom nie przysługują żadne rekompensaty finansowe ani rzeczowe.

Rada w powyżej przytoczonym przepisie przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy. Należy podkreślić, że 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 konkursowej, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. Uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być zatem utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji, czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Przepis ten przemawia za brakiem kompetencji rady powiatu do określenia zasad wynagradzania członków komisji, bowiem z jego treści wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swoich przedstawicieli podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega odrębnemu reżimowi prawnemu – w szczególności ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Stosownie do brzmienia art. 7 pkt 3 ww. ustawy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych będzie wykonywał starosta. W konsekwencji zatem, wynagrodzenie pracowników samorządowych podlega określonemu reżimowi prawnemu, a w stosunku do pozostałych członków komisji konkursowej brak jest podstaw do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad uczestnictwa w jej pracach (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 118/15).

Przepisem § 10 ust. 1 Programu Rada postanowiła, że *Wysokość środków planowanych na realizację Programu w 2024 r. wynosi nie mniej niż 15 000,00 zł w tym 5 000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych w ramach zawartych umów o wykonanie inicjatywy lokalnej.*

Wskazanie konkretnej kwoty na realizację zadań publicznych w ramach zawartych umów o wykonanie inicjatywy lokalnej stanowi przekroczenie kompetencji Rady Powiatu wynikających z treści art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym Rada powinna w programie określić wyłącznie wysokość środków planowanych na realizację całego programu, a nie dokonywać ich podziału na poszczególne zadania. Kompetencja w zakresie podziału środków, zaplanowanych w programie przez Radę, a następnie skonkretyzowanych w uchwale budżetowej, stanowi wyłączną domenę organu wykonawczego powiatu. Tym samym należy stwierdzić, że rozdzielanie w Programie kwot na zadania programowe nie tylko nie znajduje upoważnienia w przepisie delegującym, ale również wkracza w kompetencje organu wykonawczego. Wysokość środków planowanych na realizację całego Programu powinna zostać określona wprost w przedmiotowej uchwale, a dyspozycja wskazania tej wysokości powinno wypełniać postanowienie pozwalające na wyprowadzenie konkretnej wartości pieniężnej. Zatem należy stwierdzić, że przepis § 10 ust. 1 Programu w zakresie sformułowania „w tym 5 000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych w ramach zawartych umów o wykonanie inicjatywy lokalnej”, wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

W § 12 ust. 4-6 Programu Rada zawarła kwestię dotyczącą sprawozdania z realizacji programu.

Organ nadzoru wskazuje, że ww. materia została uregulowana w art. 5a ust. 3 ustawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Zawsze,

bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLIV/323/23 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Rybnickiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2024 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

### **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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**