



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 stycznia 2024 r.

Poz. 604

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.29.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 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 481/XLIV/2023 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 13 grudnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 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” oraz art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 grudnia 2023 r. Rada Powiatu w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 481/XLIV/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2023 r.

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

Pismem z dnia 4 stycznia 2024 r. o znaku NPII.4130.175.61.2023 organ nadzoru, działając na podstawie art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym w związku z podjęciem uchwały Nr 481/XLIV/2023 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 13 grudnia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024 niniejszym zwrócił się do Starosty Lublinieckiego o informację, czy projekt uchwały był konsultowany z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Pismem z dnia 8 stycznia br. o znaku WIP.520.3.2024 Starosta Lubliniecki wskazał, co następuje: *W nawiązaniu do pisma o sygnaturze NPII.4130.175.61.2023 z dnia 4 stycznia 2024 r. informuję, iż program współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024 stanowiący załącznik do 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 dniach od 06.10.2023 do 20.10.2023 roku został poddany konsultacjom. W wyznaczonym terminie nie zgłoszono do programu opinii/uwag/propozycji. Po rozstrzygnięciu nadzorczym NPII.4131.1.1157.2023 zostały uwzględnione uchybienia w przedmiotowej uchwale oraz naniesione poprawki w postaci uchwały zmieniającej. Jednocześnie wobec faktu, że zmiany zostały wprowadzone wg. wskazań*

organu nadzoru i nie powodują istotnych modyfikacji obligatoryjnych elementów programu, nie poddano programu ponownej konsultacji.

Należy wskazać, że art. 5a ust. 1 ustawy przewiduje, że: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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.* Przepis ten nie pozostawia żadnych wątpliwości, że uchwała dotycząca rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 powinna zostać podjęta dopiero po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, dokonanych przy zachowaniu sposobu określonego uchwałą wydaną na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy. Należy przy tym zauważyć, że obowiązek przeprowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy spoczywa na Powiecie, niezależnie od tego czy uchwała dotyczy przyjęcia przedmiotowego programu, czy tylko wprowadzenia do niego zmian. Przepis art. 5a ust. 1 ustawy bowiem mówi wprost, że: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, program.* Tym samym każda zmiana programu musi podlegać przedmiotowym konsultacjom.

Wymóg przeprowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z przedstawicielami lokalnych organizacji proponowanych regulacji i umożliwienie im wyrażenia opinii. Organ nadzoru zaznacza, że wynik konsultacji w sprawie programu nie jest wprawdzie wiążący dla rady powiatu, ale ich brak należy ocenić jako istotne naruszenie prawa. W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy, legalność działania organu uchwalającego roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy (lub jego zmianę) determinuje uprzednie przeprowadzenie przedmiotowych konsultacji. Skoro bowiem wymogiem ustawowym w zakresie uchwalania przedmiotowego programu, jak również jego zmiany jest przeprowadzenie konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy – powiat spełnienia tego wymogu nie może zaniechać.

Brak konsultacji w przedmiocie projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest równoznaczny z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały i powoduje jej nieważność w całości, bez względu na treść uchwały. Przeprowadzenie konsultacji, o których mowa wyżej, bowiem uznać należy za obligatoryjny element postępowania zmierzającego do podjęcia przez organ stanowiący powiatu uchwały w przedmiocie uchwalenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż brak jest jakichkolwiek ustanowionych w ustawie wyjątków od tak ustalonej reguły, w tym nie przewidziano okoliczności, przy zaistnieniu których organ wykonawczy powiatu byłby zwolniony od obowiązku przeprowadzenia konsultacji. Bezwzględne brzmienie przepisu powoduje, że ilekroć Rada stanowi o regulacjach programowych – nawet jeśli stanowienie to sprowadza się jedynie do nowelizacji programu – od realizacji tego obowiązku nie może odstępować. Na marginesie należy zaznaczyć, iż wbrew twierdzeniom zawartym w wyjaśnieniach zawartych w piśmie z dnia 8 stycznia 2024 r. wprowadzone zmiany modyfikują obligatoryjny element programu, tj. zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert złożonych w otwartych konkursach ofert.

Należy podkreślić, że z treści art. 79 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu powiatu. 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 (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05.).

W konsekwencji, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została bez uwzględnienia obowiązującego w Powiecie trybu przeprowadzania konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, a tym samym - z naruszeniem art. 5a ust. 1 ustawy.

Odnosząc się do przepisów merytorycznych zawartych w treści przedmiotowej uchwały, należy zauważyć, że regulacja § 1 pkt 1-3 uchwały jest sprzeczna z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W przepisie tym Rada Powiatu

postanowiła, *W programie współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr 471/XLIII/2023 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 25 października 2023 r. wprowadza się następujące zmiany:*

1) w § 1 ust. 2 usuwa się pkt 8 o treści: „dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 126, 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2023.1270 t.j. z dnia 12.07.2023 r.)”,

2) w § 6 usuwa się zapis o treści: „Lista zadań priorytetowych nie wyklucza możliwości podjęcia współpracy w innych sferach działalności pożytku publicznego”,

3) w § 10 usuwa się ust.2 i 3 o treści: „2. Sprawozdanie z realizacji niniejszego programu Zarząd Powiatu przedstawi Radzie Powiatu nie później niż do 31 maja 2025 roku.

3. Sprawozdanie, o którym mowa w pkt 2 zostanie opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej”.

Tymczasem, należy zauważyć, iż w dniu 30 listopada 2023 r. Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze o znaku: NPII.4131.1.1157.2023 w celu stwierdzenia 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 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.

W treści przedmiotowego rozstrzygnięcia organ nadzoru stwierdził zatem nieważność regulacji zawartych w § 1 ust. 2 pkt 8, § 6 oraz § 10 ust. 2-3 Załącznika do uchwały Nr 471/XLIII/2023 Rady Powiatu w Lublińcu, a zatem regulacji, które mocą kwestionowanej uchwały Rada Powiatu postanowiła zmienić.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 85 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym *rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd*. Rozstrzygnięcie nadzorcze staje się zatem prawomocne z chwilą bezskutecznego upływu terminu do wniesienia na nie skargi do sądu administracyjnego lub z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez ten sąd. Wskazane wyżej rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego – na dzień podjęcia uchwały – było prawomocne, nie zostało bowiem zaskarżone do sądu administracyjnego. Oznacza to, że wymieniona wyżej uchwała Nr 471/XLIII/2023 Rady Powiatu w Lublińcu, we wskazanej części została wyeliminowana z obrotu prawnego.

Wymaga podkreślenia, iż uzyskanie przez ww. akt nadzorczy zastosowany przez Wojewodę Śląskiego przymiotu prawomocności oznacza, iż postanowienia, zawarte w jego treści, obowiązują. Stwierdzenie nieważności uchwały jest rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności i prawidłowości kwestionowanej uchwały, które wywołuje skutki od chwili podjęcia uchwały. Tym samym ww. rozstrzygnięcie nadzorcze wywołało określone skutki prawne od dnia jego doręczenia w dniu 30 listopada 2023 r. eliminując z obrotu prawnego wadliwą uchwałę Nr 471/XLIII/2023 Rady Powiatu w Lublińcu, we wskazanej części, ze skutkiem *ex tunc*.

Odmienne są natomiast skutki prawne zmiany uchwały własnej przez Radę Powiatu w drodze uchwały modyfikującej. Taki zabieg oznacza bowiem wyeliminowanie aktu z obrotu prawnego ze skutkiem *ex nunc* – to jest od daty wejścia w życie przepisów uchwały zmieniającej. W analizowanej sytuacji § 1 ust. 2 pkt 8, § 6 oraz

§ 10 ust. 2-3 Załącznika do uchwały Nr 471/XLIII/2023 Rady Powiatu w Lublińcu byłyby usunięte dopiero z chwilą wejścia w życie uchwały zmieniającej, a zatem – z dniem 1 stycznia 2024 r.

Z powyższego względu kwestionowane unormowania należy wyeliminować z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*. O nieważności uchwały Nr 471/XLIII/2023 Rady Powiatu w Lublińcu w ww. części, przesądził bowiem organ nadzoru, nie zaś Rada Powiatu w Lublińcu.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, zakwestionowana regulacja uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Działanie Rady Powiatu stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

W ocenie organu nadzoru, za niezgodne z prawem należy uznać również regulacje zawarte w § 1 pkt 4 uchwały, w którym Rada Powiatu przywołała dotychczasowe brzmienie § 12 Programu. Można zatem uznać, iż Rada Powiatu w dwóch uchwałach zawarła tę samą regulację. Ponadto, przywołane w § 1 pkt 4 uchwały dotychczasowe brzmienie § 12 Programu nie uwzględnia ww. prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego, mocą którego wyeliminowane zostały z obrotu prawnego regulacje zawarte w § 12 ust. 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w celu oceny ofert złożonych w otwartych konkursach ofert”, oraz § 12 ust. 3 pkt 5-7 i 11 Załącznika do uchwały. Zatem nie jest możliwe ustalenie jednoznacznej normy prawnej regulującej przedmiotową materię, obowiązującą na dzień podjęcia kwestionowanej uchwały.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem w/w przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Ponadto zdaniem organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać niektóre regulacje zawarte w § 12 Programu w nowym brzmieniu. I tak.

W § 12 ust. 3 i 4 Programu Rada Powiatu postanowiła: *W pracach komisji mogą brać udział osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Ogłoszenie zarządu o naborze przedstawicieli organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art.3 ust. 3 ustawy do prac komisji konkursowej zamieszczane jest na stronie internetowej Starostwa Powiatowego, na tablicy ogłoszeń znajdującej się w siedzibie Starostwa Powiatowego oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (ust. 3). W pracach komisji mogą brać udział osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (ust. 4).*

W § 12 ust. 5 pkt 12 Programu Rada Powiatu postanowiła, że: *wyniki postępowania konkursowego są podawane do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie na stronie internetowej Starostwa Powiatowego, na tablicy ogłoszeń znajdującej się w siedzibie Starostwa Powiatowego oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.*

Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu przyjmując powyższe postanowienia przekroczyła delegację ustawową z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie tego przepisu Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Z kolei w art. 15 ust. 2a – ust. 2f ustawy, wskazano podmioty wchodzące w skład komisji konkursowej, a także podmioty mogące brać udział w jej pracach. Z kolei stosownie do art. 15 ust. 2j ustawy niezwłocznie po wyborze oferty ogłasza się wyniki otwartego konkursu ofert w sposób określony w art. 13 ust. 3, tj. poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, na stronie internetowej organu administracji publicznej.

Skoro zatem kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę, tryb powoływania, jak i określenie zasad działania komisji konkursowej nie może być utożsamiane z powtórzeniem lub modyfikacją ww. regulacji ustawowych. Należy wyjaśnić, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi 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 Zamiejskowy 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 481/XLIV/2023 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 13 grudnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy powiatu lublinieckiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024 – w całości, 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 z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz