



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2024 r.

Poz. 39

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1228.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 grudnia 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 LXX/332/23 Rady Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego z dnia 20 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy powiatu bieruńsko-lędzińskiego z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi uprawnionymi podmiotami na rok 2024”, w części określonej w § 10 ust. 2 w zakresie sformułowania „z czego: oraz poprzedzającego go przecinka oraz punkt 1-4”, § 12 ust. 3, § 13 ust. 2-ust. 4, § 13 ust. 9 i ust. 10, § 14 ust. 2 pkt 3, § 14 ust. 3 pkt 1 tiret drugie, § 14 ust. 6 pkt 4, pkt 5 i pkt 6, § 14 ust. 7 w zakresie wyrazów „oraz zatwierdzenia wyników konkursu”, § 14 ust. 8, ust. 9, § 15 ust. 2, ust. 3, ust. 9 i ust. 13 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 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*, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 listopada 2023 r. Rada Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego podjęła uchwałę Nr LXX/332/23 w sprawie przyjęcia Programu współpracy powiatu bieruńsko-lędzińskiego z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi uprawnionymi podmiotami na rok 2024”, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Program współpracy Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami, 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 22 listopada 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.*

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że Rada nieprawidłowo dokonała podziału środków finansowych na realizację programu. W § 10 ust. 2 Programu Rada wskazała, że *2. Planowane środki finansowe na zadania publiczne stanowi kwota w wysokości nie mniejszej niż 2 003 064,00 zł, z czego:*

- 1) 544 000,00 zł na zadania z zakresu wspierania osób niepełnosprawnych,
- 2) 1 427 064,00 zł na zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób (kontynuacja umowy wieloletniej),
- 3) 30 000,00 zł na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu,
- 4) 2 000,00 zł na „małe granty”.

Wskazanie konkretnych kwot planowanych na realizację poszczególnych zadań Programu 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 rozdzielenie 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 dyspozycję wskazania tej wysokości powinno wypełniać postanowienie pozwalające na wyprowadzenie konkretnej wartości pieniężnej.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 12 ust. 3 Programu, w treści której wskazano, że: *Zarząd Powiatu nie później niż w terminie do dnia 31 maja 2025 r. przedłoży Radzie Powiatu sprawozdanie z realizacji Programu za 2024 rok i opublikuje go w Biuletynie Informacji Publicznej.* Tymczasem art. 5a ust. 3 ustawy stanowi, iż: *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.* Wobec czego kwestia obowiązku przedłożenia rocznego sprawozdania radzie, a także obowiązek jego publikacji, został już uregulowany w materii ustawowej. Powyższa regulacja Programu stanowi zatem powtórzenie przepisu art. 5a ust. 3 ustawy.

Regulacja § 13 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Programu, zgodnie z którą:

2. W skład Komisji konkursowej, jako członkowie z prawem głosu wchodzi przedstawiciele Zarządu Powiatu oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe, w tym, co najmniej:

1) Starosta – jako Przewodniczący Komisji,

2) pracownik wydziału Starostwa Powiatowego w Bieruniu lub jednostki organizacyjnej powiatu (realizatora zadania konkursowego) – jako sekretarz komisji,

3) jedna osoba wskazana przez organizacje pozarządowe, wybrane spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje pozarządowe na podstawie informacji, określonych w pkt 7, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe biorące udział w konkursie.

3. Komisja konkursowa może działać bez udziału osób, o których mowa w pkt 2 ppkt 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 zgodnie z pkt 2 ppkt 3) lub pkt 10.

4. W pracach Komisji konkursowej z głosem doradczym mogą uczestniczyć zaproszeni przez Przewodniczącego Komisji specjaliści w dziedzinach dotyczących zadań konkursowych.

W ocenie organu nadzoru należy zauważyć, iż ww. przepis stanowi bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy, w której ustawodawca określił skład komisji i zasady jej funkcjonowania. Skoro skład komisji konkursowych został określony przez ustawodawcę, brak jest podstaw do wkraczania przez Radę Powiatu w ustawowo unormowaną kwestię członkostwa w komisji konkursowej, wyklucza to również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady.

Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazującym, że: „norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13). Omawiana kwestia nie powinna być normowana przez uchwałę Rady Powiatu, gdyż tego typu regulacje wkraczają w kompetencje organu wykonawczego, który zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy wyznacza samodzielnie skład komisji konkursowej.

W § 13 ust. 9 i ust. 10 Programu Rada postanowiła, że *9. Wszyscy członkowie Komisji konkursowych przed przystąpieniem do oceny złożonych ofert, składają pisemne oświadczenie o bezstronności.*

10. W przypadku nie złożenia oświadczenia, o którym mowa w pkt 9, członek Komisji konkursowej podlega wykluczeniu na podstawie art. 15 ust. 2f ustawy.

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).

W związku z wyeliminowaniem z obrotu prawnego wskazanych przepisów zasadne jest zakwestionowanie § 14 ust. 3 pkt 1 tiret drugie Programu.

Należy wskazać, że regulacje § 14 ust. 8 i ust. 9 Programu nie stanowią określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert – lecz wyłącznie niedozwoloną modyfikację przepisów art. 15 ust. 2h i ust. 4 ustawy.

Ponadto, jako nieprawidłowe należy ocenić przepisy § 14 ust. 6 pkt 4, pkt 5 i pkt 6, § 15 ust. 2, § 15 ust. 3, § 15 ust. 9, § 15 ust. 13 Programu, w których Rada przyznała członkom komisji prawo do oceny merytorycznej, prawo do wezwania oferenta do usunięcia braków formalnych, oraz prawo do odrzucenia oferty oraz wskazała, że oferty, które spełniają wszystkie kryteria formalne podlegają ocenie merytorycznej. Regulacje te zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2a ustawy *organ administracji 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, opubl. LEX nr 2275942).

Przepisy art. 13 ust. 1 i art. 15 ust. 1 ustawy wskazują na to, że oceny formalnej i merytorycznej ofert dokonać powinien Zarząd Powiatu zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Zatem przyznanie jej kompetencji do wzywania do usunięcia braków formalnych, bądź odrzucenia oferty stanowi przekroczenie upoważnienia przyznanego Radzie w art. 5a ust. 4 ustawy oraz modyfikację art. 15 ust. 2a ustawy.

Należy zauważyć, że ww. przepisy Programu przewidują, że to członek Komisji, a nie organ administracji wzywa oferenta do usunięcia braków formalnych oferty.

Przyznane Komisji ww. przepisami Programu - uprawnienia merytoryczne, czynią Komisję organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym. Zdaniem organu nadzoru przepis § 14 ust. 7 Programu w zakresie wyrazów „oraz zatwierdzenia wyników konkursu” ogranicza przy tym kompetencje Zarządu jedynie do zatwierdzenia wyników konkursu. Powyższa konstrukcja przepisów wypaczyła opiniodawczą rolę komisji konkursowej w procesie weryfikacji ofert konkursowych, nadaną jej przez ustawodawcę, co stoi w sprzeczności z ww. przepisami prawa i wykracza poza przyznane Radzie upoważnienie. W ocenie organu nadzoru, przyznanie komisji kompetencji wykraczających poza zakres opiniowania ofert stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2a ustawy.

Zadaniem powołanej przez Zarząd Powiatu komisji konkursowej jest zaopiniowanie wszystkich złożonych ofert i przedstawienie mu stosownej informacji.

Ponadto, jako niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji należy uznać regulację § 14 ust. 2 pkt 3 Programu, który stanowi, że *Do zadań Przewodniczącego lub w przypadku jego nieobecności, sekretarza komisji należy nadzór nad stosowaniem niniejszego regulaminu*. Tymczasem w żadnym miejscu programu Rada nie wskazuje o jaki regulamin chodzi.

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).

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 LXX/332/23 Rady Powiatu Bieruńsko-Lędzkiego z dnia 20 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy powiatu bieruńsko-lędzkiego z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi uprawnionymi podmiotami na rok 2024” 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy