



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2025 r.

Poz. 163

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.974.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/82/2024 Rady Powiatu Wodzisławskiego z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Wodzisławskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok”, w części określonej w ust. 2 pkt 6 Rozdziału 12 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Wodzisławskiego przyjęła program współpracy Powiatu Wodzisławskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok, stanowiący załącznik do uchwały, dalej jako „załącznik.”

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 grudnia 2024 r.

Zgodnie z treścią przepisu 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 przepis art. 5a ust. 4 ustawy stanowi, że 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.

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 kompetencyjnym.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że przepis ust. 2 pkt 6 Rozdziału 12 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo. Przepisem ust. 2 pkt 6 Rozdziału 12 załącznika do uchwały Rada Powiatu postanowiła:

6) komisja konkursowa opiniuje oferty zgodnie z zasadami przyjętymi na swoim posiedzeniu. Tak sformułowany przepis zawiera w sobie niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji Rady do określenia zasad działania komisji konkursowej na komisję konkursową. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Orzecznictwo sądowe wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11). Przekazanie kompetencji prawotwórczych przez Radę Powiatu, bez specjalnego upoważnienia ustawowego, narusza więc zakaz subdelegacji, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności ww. części pkt 2 ppkt 6 Rozdziału 12 załącznika do uchwały.

W tym miejscu należy wskazać na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu przyjęte w analogicznej sprawie. W wyroku z dnia 27 marca 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 40/13) Sąd stwierdził, że: *wyprowadzona z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie norma kompetencyjna do uregulowania „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia „szczegółów działania komisji konkursowej” w stosownym regulaminie. Nieprzypadkowo ustawodawca upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wyłącznie „zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, nie zaś do uszczegółowienia takich działań, skoro uchwalone zasady mają mieć zastosowanie nie tylko do jednej i jedynej komisji konkursowej, wszak żaden przepis nie pozbawia organu administracji publicznej ogłaszającego otwarty konkurs możliwości powołania kilku komisji do opiniowania ofert w zależności od materii objętej konkretnym konkursem, co oznacza, że ustalone zasady (nie zaś regulacje szczegółowe) powinny mieć charakter uniwersalny. Ustawowa kompetencja organu stanowiącego do określenia „zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, nie zawiera w sobie upoważnienia tego organu do ingerencji w sferę kompetencji organu administracji publicznej, ogłaszającego otwarty konkurs ofert i powołującego jednocześnie komisję konkursową (a w kręgu takich organów jest wójt gminy, burmistrz lub prezydent miasta), przez nałożenie obowiązku określenia szczegółowego działania komisji konkursowej w stosownym regulaminie (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W konsekwencji należy uznać, że przepis ust. 2 pkt 6 Rozdziału 12 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo, to jest art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności tego przepisu uchwały.*

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).

Ponadto, organ nadzoru zauważa, że ze względu na fakt, iż Program stanowi akt prawa miejscowego, winien być on sporządzony zgodnie z regułami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanym dalej „ZTP”. Oznacza to konieczność właściwego oznaczania przepisów uchwały, w tym także załącznika do niej. Z ZTP wynika (stosowane odpowiednio – na zasadzie § 143 – przepisy § 54 i nast. oraz § 124 i §124a ZTP), że podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego winien być paragraf, w miarę potrzeby dzielony na ustępy, a w przypadku stosowania wyliczeń – na punkty. Przy czym numeracja paragrafów winna zachować ciągłość w ramach całego aktu. W przypadku obszernych aktów, w celu systematyzacji przepisów, paragrafy można grupować w rozdziały. Tymczasem Rada pogrupowała przepisy Programu w rozdziały, ale ujęte w nich przepisy nie zostały oznaczone w sposób właściwy dla paragrafów (§), a dla ustępów (cyfra arabska z kropką). Niektóre rozdziały składają się wyłącznie z tytułu oraz nieoznaczonych w żaden sposób pojedynczych zdań np.:

Rozdział 5.

Okres realizacji Programu

Program realizowany będzie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r.

Taki zabieg sprawił, że podstawową jednostką redakcyjną Programu stały się rozdziały, co w sposób ewidentny sprzeczny jest z ZTP, choć uchybienie to nie ma w tym przypadku charakteru istotnego naruszenia prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/82/2024 Rady Powiatu Wodzisławskiego z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Wodzisławskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok” – we wskazanej na wstępie 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz