



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.1066.2021



Elektronicznie podpisany przez:  
Krzysztof Nowak  
dnia 25 listopada 2021 r.

R2 + WI  
*[Signature]*

Katowice, dnia 25 listopada 2021 r.

Rada Powiatu Cieszyńskiego

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/280/21 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 26 października 2021 r. w sprawie przyjęcia "Programu współpracy Powiatu Cieszyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022", w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 8, 10 i 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2 i 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 26 października 2021 r. Rada Powiatu Cieszyńskiego podjęła uchwałę Nr XXXIV/280/21 w sprawie przyjęcia "Programu współpracy Powiatu Cieszyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022", dalej jako: *uchwała*. Załącznik do uchwały stanowi PROGRAM WSPÓŁPRACY POWIATU CIESZYŃSKIEGO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ PODMIOTAMI WYMIENIONYMI W ART. 3 UST. 3 USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE NA ROK 2022.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

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.

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. Niewyczerpanie przez radę powiatu zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

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.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że nie zawiera ona wszystkich elementów obligatoryjnych.

Rada w Rozdziale XI załącznika do uchwały postanowiła, że 1. Program tworzony jest w kilku etapach:

- 1) przygotowanie projektu Programu w oparciu o sugestie oraz listę zadań zaproponowaną przez merytoryczne komórki oraz jednostki organizacyjne,
- 2) skierowanie projektu na posiedzenie Zarządu Powiatu, który po zatwierdzeniu kieruje Program do konsultacji,
- 3) konsultacje przeprowadzane są w oparciu o uchwałę Rady Powiatu Cieszyńskiego nr XXXII/277/13 z dnia 23 kwietnia 2013 r., w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Konsultacje odbywają się poprzez umieszczenie projektów aktów prawnych, na okres, co najmniej 14 dni, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicach ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Cieszynie. Wraz z projektem dokumentu, zamieszcza się zawiadomienie zawierające: przedmiot konsultacji, sposób zgłaszania uwag i propozycji, okres, w jakim uwagi mogą być zgłaszane,
- 4) po zakończeniu konsultacji i wprowadzeniu ewentualnych poprawek Program przedkładany jest ponownie Zarządowi Powiatu, a następnie zostaje skierowany pod obrady Rady Powiatu, która najpóźniej do 30 listopada podejmuje stosowną uchwałę.

W świetle art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy - jako istotne naruszenie prawa - należy uznać niezawarcie w omawianej uchwale regulacji dotyczącej informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Zdaniem organu nadzoru program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o sposobie tworzenia konkretnego programu i o przebiegu konsultacji w sprawie jego projektu. Tymczasem Rada w rozdziale XI Załącznika do uchwały nie wskazuje, jak przebiegały konsultacje z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Z treści powołanego przepisu uchwały wynikają jedynie ogólne normy dotyczące tworzenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i konsultacji, a nie wskazano informacji o przebiegu konsultacji między innymi, w jakiej dacie ogłoszono konsultacje społeczne w tej sprawie, czy i ile uwag wpłynęło, czy zostały one uwzględnione, itp. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. III SA/GI 505/21, CBOSA: *Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały.*

W ocenie organu nadzoru, przytoczonych wyżej postanowień nie można uznać za wypełnienie dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Brak regulacji w zakresie obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie przepisów ustawy, przesądzające o nieważności uchwały programowej w całości.

Rada w zakresie regulacji dotyczących trybu powoływania członków komisji konkursowych ograniczyła się jedynie do stwierdzenia w rozdziale XII pkt 1 Załącznika do uchwały, że: *W celu opiniowania ofert złożonych w ramach otwartych konkursów ofert, Zarząd Powiatu po przeprowadzonym naborze wśród osób reprezentujących Organizacje, powołuje Komisje Konkursowe.*

Porównanie zakresu delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 z brzmieniem art. 15 ust. 2a-2c ustawy wskazuje, że zamysłem ustawodawcy było, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania. Ma on więc wskazać *tryb* powołania komisji, rozumiany według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego - Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r., s. 1243), jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system – prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur. Powinien przy tym działać z poszanowaniem zakresu regulacji ustawy jako aktu wyższego rzędu.

Zdaniem organu nadzoru niewyczerpujące uregulowanie trybu powoływania konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, Rada również nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy.

W rozdziale IX Załącznika do Uchwały Zatytułowanym „Wysokość środków planowanych na realizację Programu” Rada postanowiła, że

1. Na zadania realizowane przez Organizacje w 2022 roku planuje się przeznaczyć 19.945.000 zł, w tym:

- 1) 13.466.000 zł – dotacje przeznaczone na prowadzenie placówek oświatowych prowadzonych przez Organizację,
- 2) 5.770.000 zł – dotacje z zakresu pomocy społecznej oraz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej o charakterze instytucjonalnym,
- 3) 320.000 zł – dotacje w ramach otwartych konkursów ofert na wspieranie zadań publicznych oraz dotacje przyznawane w trybie z pominięciem otwartego konkursu ofert,
- 4) 254.000 – dotacje udzielone Organizacjom na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 945),
- 5) 100.000 zł – dotacje z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych,
- 6) 35.000 zł – dotację na współzawodnictwo sportowe dzieci i młodzieży szkół powiatu.

2. Przewidywane kwoty są szacunkowe i mogą ulec zmianie. Ostateczna wysokość środków przeznaczonych na realizację Programu zostanie określona w uchwale budżetowej na rok 2022.

Należy stwierdzić, że wskazanie konkretnych kwot planowanych do realizacji zadań stanowi przekroczenie kompetencji Rady 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 programu powinna zostać określona wprost w przedmiotowej uchwale, a dyspozycję wskazania tej wysokości powinno wypełniać postanowienie pozwalające na wyprowadzenie konkretnej wartości pieniężnej.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 XXXIV/280/21 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 26 października 2021 r. w sprawie przyjęcia "Programu współpracy Powiatu Cieszyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi

w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022" została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości 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 z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego