



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 22 listopada 2024 r.

Poz. 4988

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.389.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 listopada 2024 r.

Działając na podstawie art. 76, 77 i 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 14 ust. 3, ust. 4, zapisu „Komisja Obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów” w § 14 ust. 8, zapisu „w celu rozstrzygnięcia konkursu ofert” w § 14 ust. 11 i zapisów „z propozycją wyboru” w § 14 ust. 11 pkt 8 uchwały Rady Powiatu Stalowowolskiego z dnia 22 października 2024 r. Nr VIII/45/2024 w sprawie Programu Współpracy Powiatu Stalowowolskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 października 2024 r. Rada Powiatu Stalowowolskiego przyjęła uchwałę Nr VIII/45/2024 w sprawie Programu Współpracy Powiatu Stalowowolskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 r.. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 ustawy dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491). Badana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że niektóre postanowienia uchwały są niezgodne 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. Elementy rocznego program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera dyspozycja art. 5a ust. 4 ww. ustawy.

Regulacja § 14 ust. 3 Programu stanowi że „W skład Komisji wchodzi: 1) kierownik właściwej merytorycznej komórki organizacyjnej Starostwa lub jednostki organizacyjnej Powiatu - przewodniczący Komisji, 2) pracownik właściwej merytorycznej komórki organizacyjnej Starostwa lub jednostki organizacyjnej Powiatu wyznaczony przez właściwego kierownika komórki organizacyjnej Starostwa lub jednostki organizacyjnej powiatu, 3) dwóch członków Zarządu Powiatu, 4) cztery osoby reprezentujące organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy biorące udział w konkursie, 5) na wniosek przewodniczącego Komisji, w skład Komisji konkursowej mogą zostać powołane także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Według postanowień § 14 ust. 4 Programu „Osoby o których mowa w ust. 3 pkt 4 zgłaszane są przez Powiatową Radę Działalności Pożytku Publicznego, a w przypadku jej niepowołania, spośród kandydatów

zgłaszanych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy. Procedurę ogłaszania naboru na członków komisji konkursowej określi zarząd w formie uchwały.”

W ocenie organu nadzoru należy zauważyć, że ww. przepisy uchwały stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy, w której ustawodawca określił skład komisji i zasady jej funkcjonowania. Zważywszy, że *skład komisji* konkursowej 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 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 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 ustawą wyznacza samodzielnie skład komisji konkursowej.

W związku z wyeliminowaniem z obrotu prawnego wskazanego przepisu uchwały zasadne jest zakwestionowanie § 14 ust. 4 Programu. Należy wskazać, że regulacje § 14 ust. 3 i ust. 4 Programu nie stanowią określenia trybu powoływania i zasad działania *komisji* konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Z kolei w § 14 ust. 8 Programu wprowadzono zapis, zgodnie z którym komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych bez udziału oferentów. Powyższa regulacja narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną wprost w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 180/14, z dnia 23 lipca 2014 r. sygn. akt oraz WSA w Łodzi dnia 10 listopada 2020 r. sygn. akt III SA/ Łd 360/20. Ponadto, jako nieprawidłowe należy ocenić przepisy § 14 ust. 11 w zakresie zapisu „w celu rozstrzygnięcia konkursu ofert”, oraz zapis „wraz z propozycją wyboru ofert” § 14 ust. 11 pkt 8 Programu, w których Rada przyznała członkom komisji prawo do oceny merytorycznej. 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).

Przepisy art. 13 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. Przyznane *Komisji* ww. przepisami Programu - uprawnienia merytoryczne, czynią *Komisję* organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym. Przywołane przepisy Programu ograniczają kompetencję 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. Zadaniem powołanej przez Zarząd Powiatu *komisji* konkursowej jest wyłącznie zaopiniowanie wszystkich złożonych ofert i przedstawienie mu stosownej informacji w tej materii. 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).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru