



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

BIURO RADY POWIATU
w Jeleniej Górze

Wrocław, dnia 31 grudnia 2012 r.

NK-N19.4131.388.2012.SP1

wpłynęło
dnia 2013 -01- 07
Nr 6 podpis

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 3 we fragmencie „w szczególności”, § 5 we fragmencie „w szczególności”, § 9 we fragmencie „w szczególności”, § 11 ust. 1 we fragmencie „spośród pracowników samorządowych, a także osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeśli zostaną wskazane” oraz § 11 ust. 2 we fragmencie „Komisje działają w oparciu o regulaminy uchwalone przez Zarząd Powiatu, zgodnie z którymi.” załącznika do uchwały Rady Powiatu Jeleniogórskiego Nr XXV/144/12 z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia Programu i form współpracy Powiatu Jeleniogórskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w 2013 roku.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu Jeleniogórskiego na sesji w dniu 29 listopada 2012 r. podjęła uchwałę Nr XXV/144/12 w sprawie uchwalenia Programu i form współpracy Powiatu Jeleniogórskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w 2013 roku, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Starosty Jeleniogórskiego z dnia 5 grudnia 2012 r. nr BRP.0007.29.2012 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 grudnia 2012 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 ust. 3 we fragmencie „w szczególności”, § 5 we fragmencie „w szczególności”, § 9 we fragmencie „w szczególności”, § 11 ust. 1 we fragmencie „spośród pracowników samorządowych, a także osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeśli zostaną wskazane” oraz § 11 ust. 2 we fragmencie „Komisje działają w oparciu o regulaminy uchwalone przez Zarząd Powiatu, zgodnie z którymi.” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 15 ust. 2b i ust. 2d ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Wskazano także art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. 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, przeprowa-

dzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Zgodnie z § 1 uchwały Rada przyjęła Program i formy współpracy Powiatu Jeleniogórskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w 2013 roku, określając go w załączniku do uchwały.

W § 4 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Powiatu postanowiła: „*Współpraca pozafinansowa może odbywać się w szczególności poprzez a) informowanie o kierunkach działania i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków pod warunkiem wzajemności, b) współdziałanie w pozyskiwaniu środków finansowych ze źródeł zewnętrznych - pozabudżetowych, w szczególności z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, c) wspomaganie informacyjne i szkoleniowe organizacji pozarządowych, d) współpracę w sferze programowej, planowaniu oraz realizacji wspólnych przedsięwzięć (konferencji, szkoleń, warsztatów), e) współdziałanie z organizacjami zajmującymi się problematyką promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy, w formie zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, f) użyczanie lokali na działalność podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, g) promocję działalności podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego w serwisie internetowym Starostwa*”.

Z kolei w § 5 załącznika do uchwały przyjęto: „*W 2013 roku Powiat Jeleniogórski będzie w szczególności wspierał lub powierzał organizacjom pozarządowym działającym w sferze pożytku publicznego, realizację zadań, w zakresie: 1) wspierania osób niepełnosprawnych, poprzez prowadzenie domu pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie; 2) wspierania rodziny oraz zapewnienia dzieciom pieczy zastępczej w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego; 3) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (...), 4) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu (...), 5) turystyki i krajoznawstwa (...), 6) porządku i bezpieczeństwa publicznego, 7) ratownictwa i ochrony ludności, 8) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, 9) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy.*”

Natomiast w § 9 załącznika do uchwały Rada Powiatu przyjęła: „*Oceny realizacji Programu i form współpracy Powiatu Jeleniogórskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami dokona Rada Powiatu, najpóźniej do końca II kwartału 2014 r., w formie uchwały, na podstawie przedłożonego sprawozdania Zarządu Powiatu, które powinno zawierać w szczególności: - liczbę skonsultowanych z podmiotami Programu projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych podmiotów, - liczbę ogłoszonych otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych, - liczbę ofert złożonych przez podmiot Programu do otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych, - liczbę podmiotów Programu, które zwróciły się do Powiatu o wsparcie lub powierzenie realizacji zadań publicznych z pominięciem otwartych konkursów ofert, - liczbę podmiotów Programu, które otrzymały dofinansowanie z budżetu Powiatu na realizację zadań publicznych, - wysokość środków finansowych przekazanych podmiotom Programu na realizację zadań publicznych w danym roku budżetowym.*”

Rada Powiatu, określając pozafinansowe formy współpracy powiatu, priorytetowe zadania publiczne oraz kryteria oceny realizacji programu, użyła sformułowania „w szczególności”. Użycie takiego zwrotu sprawia, że katalog zarówno pozafinansowych form współpracy, priorytetowych zadań publicznych, jak i kryteriów oceny realizacji programu ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest stosowanie innych form współpracy, priorytetowych

zadań oraz innych kryteriów nieprzewidzianych przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż Rada Powiatu Jeleniogórskiego będzie mógł zastosować nieprzewidziane przez uchwałę formy współpracy, określić inne priorytetowe zadania publiczne lub uwzględnić inne kryteria oceny realizacji programu.

Tymczasem stosownie do art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest do określania form współpracy. Podobnie, art. 5a ust. 4 pkt 5 i 9 ustawy nakłada na Radę obowiązek określenia priorytetowych zadań publicznych oraz sposobu oceny realizacji programu. Oznacza to, że Rada bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu organowi kompetencję do określenia innych form pozafinansowej współpracy, sprecyzowania katalogu priorytetowych zadań publicznych oraz ustanowienia kryteriów oceny realizacji programu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 4, 5 i pkt 9 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy. Ponadto takie działanie powoduje powstanie niepewności dla organu wykonawczego powiatu co do form realizacji programu współpracy, określenia priorytetowych zadań oraz kryteriów stosowanych przy ocenie realizacji programu.

Rada, regulując tryb powoływania komisji konkursowych, postanowiła w § 11 ust. 1 załącznika do uchwały, że: *„Komisje konkursowe do opiniowania ofert powołuje Zarząd Powiatu spośród pracowników samorządowych, a także osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeśli zostaną wskazane.”*

Rada Powiatu Jeleniogórskiego, stanowiąc zapis uchwały w przytoczonej powyżej formie, odniosła się do składu komisji konkursowej, której zadaniem jest opiniowanie złożonych ofert. W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast na podstawie art. 15 ust. 2d ustawy w skład komisji konkursowej wchodzi osoba wskazana przez organizację pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizację pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie.

Mając na uwadze powyższe zapisy ustawy należy podkreślić, że organem właściwym do powołania oraz określenia składu komisji konkursowej jest organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert, w tym przypadku organ wykonawczy powiatu, jakim jest zarząd powiatu. Ustawa w art. 15 ust. 2b i 2d jednoznacznie określa podmioty, które wchodzi w skład komisji. Organ nie posiada w tym zakresie swobody, a w swoich czynnościach jest ograniczony przepisami ustawy. W zakresie składu osobowego komisji konkursowej nie można także zapomnieć o regulacji zawartej w art. 15 ust. 2e ustawy, w myśl której w pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

W ocenie organu nadzoru, w świetle powyższego, Rada Powiatu Jeleniogórskiego nie została upoważniona, aby w uchwale dotyczącej programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego dokonywać określenia składu komisji konkursowej, a tym bardziej nie została upoważniona do modyfikacji przepisów rangi ustawowej w przedmiotowym zakresie. Trzeba mieć bowiem na uwadze,

że Rada na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy została upoważniona jedynie do uregulowania trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, a nie składu takiej komisji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 228/11).

Analiza § 11 ust. 1 załącznika do uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Powiatu Jeleniogórskiego zmodyfikowała krąg podmiotów mogących wchodzić w skład komisji konkursowej. Nie można przyjąć, że zakres pojęciowy zwrotu przyjętego przez Radę w uchwale „*pracownicy samorządowi*” obejmuje w pełni zakres pojęciowy zwrotu użytego przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2b ustawy „*przedstawiciele organu wykonawczego jednostki*”. Należy mieć na względzie, że nie każdy pracownik samorządowy może być przedstawicielem organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w powiecie.

Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986r., sygn. U 5/86, OTK 1996/1/1).

W § 11 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przyjęła: „*Komisje działają w oparciu o regulaminy uchwalone przez Zarząd Powiatu, zgodnie z którymi: - posiedzenie Komisji, na którym dokonuje się oceny formalnej i merytorycznej ofert, odbywa się na posiedzeniu zamkniętym bez udziału oferentów, - ocenę merytoryczną ofert Komisja ustala przez zsumowanie punktów przydzielonych ofercie przez wszystkich, obecnych na posiedzeniu, członków Komisji, protokół z przebiegu konkursu ofert wraz ze wskazaniem ofert, na które proponuje się udzielenie dotacji lub nie przyjęcie żadnej z ofert Komisja przedkłada Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego.*”

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu Jeleniogórskiego nie została upoważniona do przekazania organowi wykonawczemu powiatu kompetencji do określenia zasad działania komisji konkursowych w formie odrębnego regulaminu. Zasady te powinny zostać w pełni określone w uchwale w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W świetle powyższego oznacza to, że Rada przekroczyła kompetencję, postanawiając w uchwale, że Zarząd Powiatu określi zasady działania komisji w odrębnych regulaminach.

Jednocześnie organ nadzoru uznaje zasady określone przez Radę Powiatu w § 11 ust. 2 tiret 1 i 2 załącznika do uchwały jako zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Należy mieć na względzie, że brak określenia powyższych zasad, skutkujący brakiem regulacji obligatoryjnego elementu programu, wynikającego z upoważnienia ustawowego, należałoby uznać za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Zdaniem organu nadzoru Rada uregulowała kwestię, do stanowienia której nie była upoważniona przez ustawodawcę, czym w sposób istotny naruszyła przepisy prawa. Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru, regulacja rozdziału § 11 ust. 1 we fragmencie „*spośród pracowników samorządowych, a także osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeśli zostaną wskazane*” oraz § 11 ust. 2 we fragmencie „*Komisje działają w oparciu o regulaminy uchwalone przez Zarząd Powiatu, zgodnie z którymi:*” załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 5a ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2b i 2d ustawy, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności wskazanych zapisów uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Aleksander Marek Skorupa