



Wrocław, dnia 31 stycznia 2013 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 28 grudnia 2012 r. Nr XXVI/179/2012 w sprawie "Wieloletniego programu współpracy Powiatu Średzkiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w latach 2013-2014".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r., działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 22 i art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.), Rada Powiatu w Środzie Śląskiej podjęła uchwałę Nr XXVI/179/2012 w sprawie "Wieloletniego programu współpracy Powiatu Średzkiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w latach 2013-2014".

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 7 stycznia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2 i 4 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.) - zwanej dalej ustawą - w związku z § 119 ust. 1 i § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. 2002 r., Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zmianami).

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada działając m.in. na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Natomiast ust. 1 art. 5a ustawy stanowi, że 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.

Określając program współpracy Rada na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy zobowiązana jest określić w jego treści 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) informacje o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Powołany wyżej przepis ustawy określa obligatoryjne elementy treściowe i determinuje treść uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi o zrealizowaniu normy kompetencji określonej w wymienionych przepisach możemy mówić tylko w przypadku, gdy akt organu stanowiącego gminy reguluje wszystkie zagadnienia wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy.

Tak więc ustawodawca, wprowadzając przepis w postaci art. 5a ust. 4 ustawy, dążył do tego, by w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawarte zostały co najmniej wszystkie elementy tam wymienione.

W ocenie organu nadzoru odnośnie realizacji wymagań określonych w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy stwierdzić należy, że Rada, uchwalając przedmiotowy program, nie wskazała wysokości środków planowanych na realizację programu. Rada Powiatu w § 15 załącznika do uchwały ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że: „Na realizację zadań publicznych powiatu objętych niniejszym programem przeznacza się środki finansowe w wysokości określonej corocznie w uchwale budżetowej”. Wymaga zaważenia, że z uwagi na fakt, że uchwała w sprawie współpracy z organizacjami pozarządowymi jest programem, w ocenie organu nadzoru wskazana wysokość kwoty jaką Powiat ma zamiar przeznaczyć na jego realizację nie ma charakteru ostatecznego. Chodzi tutaj o przybliżone wskazanie planowanych środków, które dana jednostka w określonym okresie jest w stanie przekazać na realizację celów publicznych przez podmioty zewnętrzne. Oznacza to, że może dojść do sytuacji, gdy kwota udzielonej pomocy będzie odpowiednio większa bądź mniejsza niż pierwotnie zakładana. Nie mniej jednak brak wskazania w § 15 załącznika do uchwały konkretnej kwoty planowanych środków, a jedynie odwołanie do uchwały budżetowej nie można uznać za prawidłowe wypełnienie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy. Wskazać tutaj wyrodo na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 612/12), który stwierdził nieważność w całości innej uchwały o charakterze programowym, uchwały rady gminy w przedmiocie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, która podobnie jak przedmiotowa uchwała powinna była wskazywać wysokość środków przewidzianych na realizację programu. Sąd uznał, że brak w/w elementu programu stanowi istotne naruszenie prawa polegające na niewłaściwym wypełnieniu normy kompetencyjnej.

W oparciu o powyższe należy zatem stwierdzić, że Rada nie określiła wszystkich wymaganych przez ustawę elementów programu, o których mowa w art. 5a ust. 4 ustawy.

Zgodnie z § 110 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawę przekazane do uregulowania w tym upoważnieniu. Z kolei § 141 Zasad stanowi, że „Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale I, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej”. Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie pięcioletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, Rada Powiatu w Środzie Śląskiej była obowiązana do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do uregulowania w upoważnieniu zawartym w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być

traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdził także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. we Wrocławiu: „*Odnierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba założyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawi prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przede wszystkim ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*” (I SA/Wr.1798/99, LEX nr 49428).

Rada obowiązana jest do określenia w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi wysokości środków planowanych na realizację programu. Nieuwzględnienie tego elementu w uchwale programowej należy uznać za niedopełnienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 tej ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne uchybienia zawarte w uchwale.

W § 9 ust. 1 załącznika uchwały Rady Powiatu postanowili, że: „*Zlecanie realizacji zadań publicznych organizacjom odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. W przypadkach wskazanych przez ustawę dopuszczalne jest ustanowienie innego trybu.*”

Zadaniem organu nadzoru wprowadzona w § 9 ust. 1 załącznika uchwały regulacja stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 4 ustawy. Pomimo faktu, że elementy takie winny znaleźć się w programie stanowią katalog otwarty Rada nie była władna do określenia trybu realizacji zadań, czy to w drodze otwartego konkursu ofert czy też z jego pominięciem. Nie była również uprawniona do wprowadzenia zastrzeżenia odnośnie trybów regulowanych przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. O tym bowiem stanowi samodzielnie ta ustawa. Wedle art. 13 ust. 1 ustawy organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. Ustawa określa również okoliczności, w których możliwe jest pominięcie trybu konkursowego (art. 19a).

W § 18 (Rozdział 11 Tryb powoływania i zesady działania komisji konkursowych) załącznika do uchwały Rada postanowiła, że:

- w ust. 1 „*Oferty złożone przez organizacje opiniuje specjalna komisja konkursowa, w składzie:*”

- 1) *przewodnicząc zarządu przewodniczący*
- 2) *dwóch przedstawicieli starostwa*
- 3) *dwóch przedstawicieli organizacji*”;

- w ust. 3 „*W komisji nie mogą zasiadać osoby powiązane z podmiotem składającym ofertę, wobec których może istnieć podejrzenie o stronniczość lub interesowność*”;

- w ust. 4 „*W pracach komisji mogą uczestniczyć z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których dotyczy konkurs*”.

Zgodnie z przepisami ustawy, oceny merytorycznej ofert złożonych przez organizacje lub wskazane podmioty dokonuje komisja konkursowa powołana przez organ administracji publicznej ogłaszający konkurs. W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego – zwykle będą to wskazani przez wójta (burmistrza, prezydenta) lub jak w tym przypadku zarząd powiatu (województwa) urzędnicy zajmujący się zakresem zadań, których dotyczy konkurs. W przypadku dziedzin obsługiwanych przez samorządowe jednostki organizacyjne, mogą być to pracownicy takiej jednostki – na przykład Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Do składu komisji powoływane są też osoby reprezentujące organizacje pozarządowe (z wyłączeniem osób, które reprezentują organizacje, biorące udział w danym

konkursie). W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także w roli doradców fachowcy ze specjalistyczną wiedzą w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (Jolanta Blicharz, Komentarz do art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, LEX 2012). O składzie tych reprezentacji będzie zatem decydował Zarząd Powiatu, który jako organ wykonawczy powołuje komisję konkursową.

Zgodnie z art. 15 ust. 2b – 2e ustawy:

2b. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciel organu wykonawczego tej jednostki.

2c. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciel tego organu.

2d. W skład komisji konkursowej wchodzi osoba wskazana przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie.

2da. Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 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 na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f.

2e. W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Z powyższych przepisów wynika jasno, iż skład komisji konkursowej przewidział ustawodawca i z uwagi na to niedopuszczalne jest modyfikowanie tych postanowień w uchwale organu stanowiącego gminy. W ocenie organu nadzoru Rada nie jest umocowana do uregulowania składu komisji konkursowej odtłumienie nie przewidziano to w ustawie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 228/11). Mocą art. 5 a ust. 4 pkt 1) ustawy Rada uprawniona jest do określenia jedynie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert.

Tymczasem, w rozpatrywanym zapisie załącznika do uchwały (ust. 1) postanowiono, że w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciel zarządu jako przewodniczący, dwóch przedstawicieli starostwa oraz dwóch przedstawicieli organizacji. W ocenie organu nadzoru przepis ten stanowi modyfikację art. 15 ust. 2b ustawy, który stanowi, że „W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciel organu wykonawczego tej jednostki”. Rada Powiatu z góry bowiem określiła, iż dwoje z członków komisji konkursowej musi być pracownikami starostwa powiatowego. Trzeba zauważyć, że na podstawie normy ustawowej uprawnienie Zarządu Powiatu do wyznaczenia swego przedstawiciela w komisji konkursowej nie jest ograniczone wyłącznie do pracowników starostwa powiatowego, lecz może dotyczyć również pracowników innych jednostek organizacyjnych powiatu, którzy podlegają zwierzchnictwu służbowemu starosty (na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym) który jest przewodniczącym zarządu powiatu. Możliwość powołania przez organ wykonawczy swoich przedstawicieli została w ten sposób ograniczona. Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu. Także o tym kto będzie pełnił funkcję przewodniczącego komisji konkursowej będzie decydował samodzielnie Zarząd.

Ponadto, odnośnie zapisu § 18 ust. 1 pkt 3 załącznika uchwały należy wskazać na art. 15 ust. 2da ustawy. Jak wynika z przywołanego przepisu ustawy udział osób wskazanych przez organizacje pozarządowe w pracach komisji nie jest obligatoryjny. Natomiast kwestionowanym zapisem Rada Powiatu w Stronie Śląskiej nałożyła na Zarząd Powiatu obowiązek wyznaczenia do prac w komisji konkursowej dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych. Trzeba podkreślić, że Zarząd Powiatu nie jest uprawniony do wyznaczenia, czyli de facto narzucenia obowiązku udziału przedstawicielom organizacji pozarządowych do pracy w powołanej komisji konkursowej. Organizacje pozarządowe są podmiotami niezależnymi od władz powiatowych. Rada Powiatu, czy też Zarząd Powiatu nie mogą

nakładać na przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanego obowiązków, brak jest bowiem między nimi podległości służbowej czy administracyjnej. To same organizacje pozarządowe decydują czy są zainteresowane zgłoszeniem swojego przedstawiciela do pracy w powiatowej komisji konkursowej, jest to zatem ich uprawnienie a nie obowiązek.

Podsumowując trzeba jeszcze raz powtórzyć, że materia dotycząca składu komisji konkursowych została przez Ustawodawcę szczegółowo określona i unormowana w art. 15 ustawy, tym samym Rada Powiatu nie posiada kompetencji do decydowania w tym zakresie.

W kwestii zapisu § 18 ust. 3 załącznika uchwały wskazać należy na postanowienie przepisu z art. 15 ust. 2f ustawy, zgodnie z którym: „Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) dotyczące wyłączenia pracownika.” Tym samym Ustawodawca wskazał i uregulował już kwestię wyłączenia członków komisji konkursowych z udziału w pracach komisji konkursowych (art. 24 k.p.a.), w związku z czym stanowienie w tym zakresie przez Radę, które powoduje modyfikowanie tych postanowień jest niedopuszczalne.

W kontekście powyższych wyjaśnień, także ust. 4 § 18 załącznika uchwały należy uznać za podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Zapis ten stanowi bowiem regulację, która odnosi się do składu komisji konkursowej. Jak o tym była mowa wyżej, ustawodawca w sposób wyczerpujący unormował skład komisji konkursowej, również w zakresie uczestnictwa z głosem doradczym osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych (art. 15 ust. 2e ustawy), tym samym stanowienie w tym zakresie przez Radę wykracza poza delegację art. 5a ust. 4 ustawy.

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 ustalony przez prezysł zasady demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencje organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelna zasada prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazie się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1980r., U.S.80.018.1980.11).

W § 19 załącznika do uchwały Rada Powiatu postanowiła, że: „*W zakresie nieuregulowanym niniejszą uchwałą stosuje się przepisy ustawy*”.

W kontekście powyższego zapisu należy stwierdzić, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obniża do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zapisu § 19 załącznika do przedmiotowej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa, przepis wynikający z aktu stanowionego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może

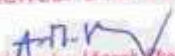
zastrzeżenie pierwszeństwa w stosowaniu przed aktami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r., – sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczoneo jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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 Skorski