



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.192.5.2015.AZ5

Wrocław, dnia 16 października 2015 r.

BR	KA	DT	ZZK	FK	GN
PCPR	STAROSTWO POWIATOWE WE WROCŁAWIU				AB
PRK	16 -10- 2015				IN
WO					ZP
L.dz. 2036 zał.					KM
TPR	BMP	EKS	BS	ORP	OS

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1445)

stwierdzam nieważność

- § 4 pkt 12,
- § 6 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr VII/46/15 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 21 września 2015 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Wrocławskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2016.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 21 września 2015 r., działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.), Rada Powiatu Wrocławskiego podjęła uchwałę Nr VII/46/15 w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Wrocławskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2016.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 28 września 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej załącznika w zakresie:

- § 4 pkt 12 z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm. – zwanej dalej ustawą),
- § 6 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 7, art. 17 i art. 5a ust. 3 ustawy w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 33 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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.

W art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustawodawca wskazał jakie elementy powinien zawierać program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uchwalany przez radę gminy. Zgodnie z zapisami ustawowymi, powyżej wskazany program współpracy 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.

Na mocy § 4 załącznika do badanej uchwały Rada Powiatu postanowiła o formach współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wymieniając wśród nich w pkt 12 „inne formy wypracowane we współpracy z organizacjami”. Tym samym katalog form współpracy ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie programu w jeszcze inny, bliżej nieokreślony sposób, nieprzewidziany przez uchwałę, a wypracowany dopiero w praktyce na etapie realizacji programu. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę formy współpracy. Tymczasem stosownie do art. 5a ust. 4 pkt 4 przedmiotowej ustawy to Rada jest wyłącznie uprawniona do określania form współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Oznacza to, że Rada we wskazanym § 4 pkt 12 załącznika do uchwały bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu organowi kompetencję do dookreślenia omówionego wyżej elementu programu współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 4 cytowanej ustawy. Zdaniem organu nadzoru realizacja kompetencji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakazuje Radzie wskazanie form współpracy, bowiem z powyższych elementów korzystał będzie organ wykonawczy Powiatu w czasie realizacji programu. Katalog ten powinien mieć charakter zamknięty, w przeciwnym razie określenie przedmiotowych elementów programu współpracy w formie katalogu otwartego wprowadza niepewność dla organu wykonawczego w zakresie prawidłowej realizacji uchwały (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 71/14).

Analiza treści przepisu art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy pozwala stwierdzić, że ustawodawca umożliwił współpracę z organizacjami pozarządowymi w formach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy oraz w innych formach niewymienionych w tym przepisie, a preferowanych przez Powiat. Rada jest zatem uprawniona do wyboru form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Nie oznacza to jednak, że sama może tworzyć otwarty katalog form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Należy mieć na uwadze fakt, iż uchwała ma charakter wykonawczy w stosunku do ustawy (wydawana jest na podstawie i w celu wykonania ustawy). Powyższe oznacza, że Rada kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym konkretnym przypadku powinna określić w sposób kompleksowy katalog form współpracy z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych. Należy mieć na uwadze, że Program jest aktem o charakterze planistycznym, programowym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania. Jednakże ramy takiego programu współpracy określa ściśle ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta w sposób enumeratywny wymienia elementy programu współpracy, które muszą być zawarte w uchwale regulującej tą kwestię. Dopuszcza przy tym

możliwość rozszerzenia katalogu form współpracy, poprzez użycie zwrotu "w szczególności", nie przewidując przy tym możliwości tworzenia otwartego katalogu form współpracy przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Program stanowi bowiem plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W świetle zapisów ustawy niedopuszczalne jest natomiast przenoszenie kompetencji do określania form współpracy na organ wykonawczy. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 125/13 wskazał, że zakresem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prawodawca objął skonkretyzowanie i skatalogowanie (numerus clausus) przez organ stanowiący formy współdziałania na obszarze właściwości gminy, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z gminą (uczestnicy programu) nie miały wątpliwości w kwestii możliwych, przewidzianych wprost form współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego. Ta sama zasada odnosi się do powiatu.

Należy podkreślić, iż w świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)” Należy również pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Na mocy § 6 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiono: „Komórki organizacyjne Starostwa oraz jednostki organizacyjne Powiatu współpracujące z organizacjami w zakresie swoich właściwości monitorują realizację Programu i odpowiadają za przeprowadzenie kontroli realizacji zadań zleconych oraz przedkładają roczne sprawozdania Zarządowi.”.

Jak stanowi art. 17 ustawy: „Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności:

- 1) stanu realizacji zadania;
- 2) efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania;
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;
- 4) prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.”.

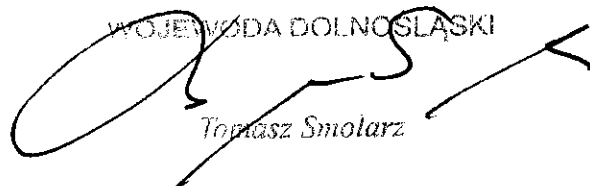
Zatem to organ administracji publicznej zlecający zadanie dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania. Organem tym będzie Zarząd Powiatu Wrocławskiego. To Zarząd wykonując uchwałę Rady zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zadecyduje kto dokona kontroli realizacji zadania przez organizacje. Zgodnie z art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy. To Zarząd zatem zadecyduje, której z jednostek podległych polecić kontrolę i ocenę realizacji zadań zleconych organizacjom pozarządowym. Ponadto należy zwrócić uwagę, że wedle art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań zarządu powiatu należy m.in. uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego. Z kolei na mocy 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Tym samym to Zarząd w regulaminie organizacyjnym danej jednostki organizacyjnej powiatu może postanowić o nałożeniu na nią zadania kontroli i oceny realizacji zadań zleconych opp oraz monitorowania realizacji Programu i tak samo zadania te Zarząd może nałożyć na Starostwo w jego regulaminie organizacyjnym.

Odnosząc się zaś do kwestii sprawozdań z realizacji zadań zleconych organizacjom należy zauważyć, że kwestie te normuje ustawa w art. 18 nakładając obowiązki sprawozdawcze na samą organizację realizującą zadanie. Po stronie zaś jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca nakłada obowiązek sprawozdawczy na organ wykonawczy, zgodnie bowiem z art. 5a ust 3 ustawy: „Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.”. Tym samym również i w tym przypadku zadanie to ciąży na Zarządzie Powiatu i to w jego kompetencji leży ewentualne powierzenie realizacji tego zadania starostwu powiatowemu bądź jednostkom organizacyjnym powiatu.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego 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.

WOJEWÓDZA DOLNOŚLĄSKI

Tomasz Smolarz