



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 27 lutego 2023 r.

Poz. 654

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.164.2022 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022r., poz. 1526) stwierdzam nieważność Programu współpracy Powiatu Międzyrzeskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023r., stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVII.196.22 Rady Powiatu Międzyrzeskiego z dnia 30 listopada 2022r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Międzyrzeskiego z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023r.”, w części określonej w:

- Rozdziale I. „Postanowienia ogólne” w pkt 7 w zakresie słów: „tj. Wydział Edukacji, Spraw Społecznych i Promocji”;

- Rozdziale X. „Sposób oceny realizacji Programu” w zakresie słów: „Sprawozdanie z realizacji Programu zostanie sporządzone przez Wydział Edukacji, Spraw Społecznych i Promocji, który koordynuje współpracę z podmiotami i jest merytorycznie właściwy. Zarząd Powiatu przedłoży Radzie Powiatu sprawozdanie z realizacji Programu, nie później niż do 31 maja każdego roku. Sprawozdanie, o którym mowa zostanie poddane do publicznej wiadomości na stronie internetowej www.powiat-miedzyrzecki.pl oraz w Biuletynie Informacji Publicznej www.bip.powiat-miedzyrzecki.pl w zakładce organizacje pozarządowe.”;

- Rozdziale XII. „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” w ust. 1 w zakresie słów: „W skład komisji wchodzi przedstawiciele Zarządu Powiatu oraz osoby wskazane przez Podmioty Programu, z wyłączeniem osób, które reprezentują Podmioty biorące udział w konkursie. Komisja może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych/projektów, których konkurs dotyczy. Osoby te mogą uczestniczyć z głosem doradczym oraz wydawać opinie.”

- oraz w ust. 3 w zakresie słów: „...,a także w razie sprzeczności interesu podejmuje decyzje, kto będzie wyłączony z jej prac podczas rozpatrywania ofert.”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 listopada 2022r. Rada Powiatu Międzyrzeskiego podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Międzyrzeskiego z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023r.”.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano „art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022, poz.1526) i art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022r., poz. 1327 ze zm.)”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru 9 grudnia 2022r.

Zgodnie z jej § 1 „Program współpracy Powiatu Międzyrzeskiego z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023” stanowi załącznik do badanej uchwały.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1, art. 5a ust. 3, art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. od 2b do 2e i ust. 2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022r., poz. 1327 ze zm.), art. 26 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022r., poz. 1526), § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283 ze zm.).

W myśl art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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.

W tym miejscu należy wskazać, że uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi akt prawa miejscowego. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Zgodnie bowiem z przepisem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przekroczenie zatem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza również zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jest to zasada, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru wskazuje, że Rada Powiatu Międzyrzeckiego wprowadziła w rozdziale I. zatytułowanym „Postanowienia ogólne” pojęcie „Komórki monitorującej Program”. Zgodnie z pkt 7 tego rozdziału przez to pojęcie należy rozumieć „komórkę organizacyjną Starostwa Powiatowego tj. Wydział Edukacji, Spraw Społecznych i Promocji oraz jednostki organizacyjne powiatu, które będą odpowiadały za zadania/projekty ujęte w Programie”. W ocenie organu nadzoru, organy stanowiące powiatu, nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym (w świetle art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym – zarządom powiatów), w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach urzędu – w tym przypadku Starostwa Powiatowego w Międzyrzeczu. Należy bowiem pamiętać, że do zadań zarządu powiatu, wedle art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym, należy uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego. Regulamin organizacyjny określa organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego (art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym) i powinien zawierać w szczególności określenie zadań, strukturę (np. podział na wydziały), zakres czynności wydziałów, obieg informacji w urzędzie, formy współpracy z innymi urzędami czy instytucjami oraz wykaz pracowników urzędu którym udzielono imiennych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu kierownika urzędu. (tak S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2019). Z tego też względu to nie rada powiatu, a organ wykonawczy ma prawo do określania zakresu czynności wydziałów, w tym nałożenia na te jednostki poszczególnych obowiązków związanych z realizacją programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, m. in. przygotowania sprawozdania z realizacji programu o którym mowa w art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z tych względów należało stwierdzić nieważność załącznika do badanej uchwały w części dotyczącej Rozdziału I. „Postanowienia ogólne” pkt 7 w zakresie słów: „tj. Wydział Edukacji, Spraw Społecznych i Promocji”.

Zadania i obowiązki komórki monitorującej Program Rada Powiatu określiła w Rozdziale X. „Sposób oceny realizacji Programu”, w którym to wprost wskazano, że „Sprawozdanie z realizacji Programu zostanie sporządzone przez Wydział Edukacji, Spraw Społecznych i Promocji, który koordynuje współpracę z podmiotami i jest merytorycznie właściwy. Zarząd Powiatu przedłoży Radzie Powiatu sprawozdanie z realizacji Programu, nie później niż do 31 maja każdego roku. Sprawozdanie, o którym mowa zostanie poddane do publicznej wiadomości na stronie internetowej www.powiat--miedzyrzecki.pl oraz w Biuletynie Informacji Publicznej www.bip.powiat-miedzyrzecki.pl w zakładce organizacje pozarządowe.”. Organ nadzoru wskazuje, że ww. postanowienie, oprócz nieuprawnionego nałożenia obowiązku sporządzenia sprawozdania z realizacji programu na Wydział Edukacji, Spraw Społecznych i Promocji, stanowi również niedopuszczalną modyfikację art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tym przepisem „Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni”. Wedle § 137 „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych a zwłaszcza ich modyfikacja powoduje nieważność tych zapisów. Zdaniem organu nadzoru ww. fragment Programu istotnie narusza art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i należało stwierdzić jego nieważność.

W rozdziale XII. „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” ust. 1 Rada Powiatu Międzyrzeckiego przyjęła, że „Oferty złożone przez Podmioty Programu opiniuje komisja konkursowa, którą powołuje Zarząd Powiatu. Do obowiązków komórki monitorującej Program należy prowadzenie spraw związanych z pracami komisji. W skład komisji wchodzi przedstawiciele Zarządu Powiatu oraz osoby wskazane przez Podmioty Programu, z wyłączeniem osób, które reprezentują Podmioty biorące udział w konkursie. Komisja może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych/projektów, których konkurs dotyczy. Osoby te mogą uczestniczyć z głosem doradczym oraz wydawać opinie.”.

Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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 bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. od 2b do 2e ww. ustawy, zgodnie z którymi: W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (ust. 2b); W skład komisji konkursowej powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciele tego organu (ust. 2c); W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie (ust. 2d); Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe 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 (ust. 2da); Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (ust. 2e). 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013r., sygn. akt III SA/Wr 110/13). Należy podkreślić, że tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 2014r., sygn. akt II OSK 208/14 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2017r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Mając to na uwadze organ nadzoru uznał, że istotnie narusza prawo Rozdział XII ust. 1 co do zwrotu: „W skład komisji wchodzi przedstawiciele Zarządu Powiatu oraz osoby wskazane przez Podmioty Programu, z wyłączeniem osób, które reprezentują Podmioty biorące udział w konkursie. Komisja może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych/projektów, których konkurs dotyczy. Osoby te mogą uczestniczyć z głosem doradczym oraz wydawać opinie.”.

W ust. 3 rozdziału XII. „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” Rada Powiatu postanowiła, że „Pracą komisji kieruje przewodniczący wskazany w uchwale powołującej skład komisji. Ogłasza również termin i miejsce posiedzenia komisji, o którym informuje pozostałych członków komisji, a także w razie sprzeczności interesu podejmuje decyzje, kto będzie wyłączony z jej prac podczas rozpatrywania ofert. Za udział w posiedzeniach komisji jej członkom nie przysługuje wynagrodzenie i zwrot kosztów.”. Tym samym Rada przyznała przewodniczącemu kompetencję do wyłączenia członka komisji konkursowej. Organ nadzoru wskazuje na art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym „Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021r., poz. 735, 1491 i 2052) dotyczące wyłączenia pracownika”. Unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego mają charakter bezwzględnie obowiązujący i w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania jurora z oferentem, powinny obligować wójta, jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiego członka komisji konkursowej od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to samo przedsięwzięcie. Myślą leżącą u podstaw rozwiązań normatywnych przyjętych w art. 24 Kodeksu było niewątpliwie dążenie do zachowania bezstronności i obiektywizmu osób uczestniczących w całym postępowaniu, we wszystkich jego fazach, a nie jedynie w niektórych fragmentach, zwłaszcza gdy w takim postępowaniu występuje wielość podmiotów konkurujących ze sobą w ubieganiu się o stosowną koncesję, czy też zezwolenie, jak i o przyjęcie oferty. Nieprzypadkowo zatem w art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odesłano do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wyłączenia pracownika (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 marca 2014r., sygn. akt III SA/Wr 71/14). Zatem w ocenie organu nadzoru właściwy do wyłączenia członka komisji konkursowej, w przypadku wystąpienia przesłanek o których mowa w art. 24 Kodeksu, jest Zarząd Powiatu Międzyrzeckiego, a nie przewodniczący komisji konkursowej. Z tych względów należało stwierdzić nieważność Rozdziału XII. ust. 3 w zakresie zwrotu: „...,a także w razie sprzeczności interesu podejmuje decyzje, kto będzie wyłączony z jej prac podczas rozpatrywania ofert.”.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt