

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.149.2022

z dnia 29 grudnia 2022 r.

Rada Powiatu Żagańskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały XXXIII.2.2022 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Powiatu Żagańskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023, w części określonej w: § 2 w zakresie słów: „prowadzącymi na obszarze Powiatu Żagańskiego działalność statutową”, § 16 ust. 3 i ust. 10 w zakresie słów: „przystępując do rozstrzygnięcia konkursu ofert”,

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2022 r. Rada Powiatu Żagańskiego podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy Powiatu Żagańskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023. W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na: „art. 4 ust. 1 pkt. 22 i art. 12 pkt. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) oraz art. 5a ust.1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1327)”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2022 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wymienionej na wstępie, istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust.1 i ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1, 2b-2e ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.)

Stosownie do przepisów art. 5a ust. 1 i ust. 4 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. 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 2003 r., 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 Żagańskiego w § 2 uchwały postanowiła: „Program dotyczy współpracy Powiatu Żagańskiego z organizacjami pozarządowymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzącymi na obszarze Powiatu Żagańskiego działalność statutową, zwanymi dalej „organizacjami pozarządowymi” i określa: (...)”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca wskazał adresatów programów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Roczny program, o którym mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dotyczy bowiem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W świetle powyższego należy zatem uznać, że posiadanie statusu organizacji pozarządowej bądź prowadzenie działalności pożytku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 3 jest wystarczającą przesłanką do uzyskania statusu uczestnika programu. W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Żagańskiego w sposób nieuprawniony, bowiem nieznaający oparcia w delegacji wynikającej z art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zawęziła krąg uprawnionych podmiotów tylko do tych organizacji, które prowadzą na obszarze Powiatu Żagańskiego działalność statutową. W konsekwencji, § 2 w zakresie słów: „prowadzącymi na obszarze Powiatu Żagańskiego działalność statutową”, jako wykraczający poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 1, należy uznać za przyjęty z istotnym naruszeniem prawa, a w konsekwencji stwierdzić częściową nieważność § 2 uchwały.

Rada Powiatu Żagańskiego w § 16 ust. 3 uchwały postanowiła: „W skład Komisji Konkursowej wchodzi 6 osób: przedstawiciele organu wykonawczego oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe biorące udział w konkursie”. 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. 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., 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 2014 r., sygn. akt II OSK 208/14 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

W § 16 ust. 10 kwestionowanej uchwały Rada Powiatu postanowiła, że komisja konkursowa przystępując do rozstrzygnięcia konkursu ofert, dokonuje następujących czynności, po czym w literach od „a” do „e” wymienia te czynności. Organ nadzoru zwraca uwagę zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert: 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3; 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne; 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego; 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków; 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków; Stosownie zaś do 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 powyższych przepisów wprost wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji

organu administracji publicznej, tj. w niniejszej sprawie do Zarządu Powiatu Żagańskiego. Potwierdza to § 16 ust. 12 badanej uchwały, zgodnie z którym „Zarząd Powiatu Żagańskiego biorąc pod uwagę opinię komisji konkursowej dokonuje wyboru najkorzystniejszych ofert i podejmuje decyzje o wysokości kwot przyznanych dotacji”. Zadaniem powołanej przez Zarząd Powiatu Żagańskiego komisji konkursowej jest zaopiniowanie złożonych ofert i przedstawienie mu stosownej informacji. Zatem komisja konkursowa nie ma kompetencji do „rozstrzygnięcia konkursu ofert”. Dlatego należy stwierdzić nieważność § 16 ust. 10 w zakresie słów: „przystępując do rozstrzygnięcia konkursu ofert”.

Mając na uwadze powyższe, należało rozstrzygnąć 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

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli