

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.183.2021.ASzc

z dnia 26 listopada 2021 r.

Rada Powiatu Słubickiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 oraz z 2021 r. poz. 1038 i 1834)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 pkt 8 w zakresie słów: „działające na rzecz powiatu i jego mieszkańców”, § 2, § 3 ust. 4, § 11 ust. 3 i ust. 4, § 12 ust. 2, § 13 ust. 1, § 18 ust. 3, ust. 5, ust. 6, ust. 7 zd. drugie, ust. 9 w zakresie słów: „albo nie przyjmuje żadnej z ofert”, ust. 10, ust. 11 w zakresie słów: „rozpatrzeniu i”, § 20 załącznika do uchwały Nr XXXIII/191/21 Rady Powiatu Słubickiego z dnia 26 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Słubickiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2021 r. Rada Powiatu Słubickiego podjęła uchwałę Nr XXXIII/191/21 w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Słubickiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok (dalej uchwała).

Zgodnie z § 1 uchwały Rada Powiatu Słubickiego uchwaliła Programu Współpracy Powiatu Słubickiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok, stanowiący do niej załącznik (dalej Program).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 1 ust. 1 pkt 8 w zakresie słów: „działające na rzecz powiatu i jego mieszkańców”, § 2, § 3 ust. 4, § 11 ust. 3 i ust. 4, § 12 ust. 2, § 13 ust. 1, § 18 ust. 3, ust. 5, ust. 6, ust. 7 zd. drugie, ust. 9 w zakresie słów: „albo nie przyjmuje żadnej z ofert”, ust. 10, ust. 11 w zakresie słów: „rozpatrzeniu i”, § 20 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 i ust. 4 w zw. z art. 13 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 15 ust. 1, ust. 2a– 2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U.2020.1057 ze zm., dalej u.d.p.p.) oraz art. 1 ust. 2 w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U.2020.920 ze zm., dalej u.s.p.).

Stosownie do przepisów art. 5a ust. 1 i ust. 4 u.d.p.p.: 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, iż uchwała rady powiatu podjęta na podstawie ww. przepisów ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. 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 zawężyć 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 powiatu 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 Słubickiego z przekroczeniem delegacji ustawowej w § 2 Programu określiła jej adresatów wskazując, że: Adresatami niniejszego Programu są organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 Ustawy, pragnące działać na rzecz Powiatu Słubickiego zgodnie z ich celami statutowymi w ramach Ustawy oraz zapisami niniejszego programu.

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 u.d.p.p., dotyczy bowiem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. W świetle powyższego należy zatem uznać, że posiadanie statusu organizacji pozarządowej bądź prowadzenie działalności pożytku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 3 u.d.p.p. jest wystarczającą przesłanką do uzyskania statusu uczestnika programu. Nieuprawnione są zatem jakiegokolwiek działania legislacyjne lokalnego prawodawcy zmierzające do określenia kręgu adresatów (por. § 2 Programu) bądź zawężenia kręgu adresatów, tak jak ma to

miejsce w § 1 ust. 1 pkt 8 Programu, który stanowi o organizacjach działających na rzecz powiatu i jego mieszkańców. W konsekwencji, przepisy § 1 ust. 1 pkt 8 w zakresie słów: „działające na rzecz powiatu i jego mieszkańców” oraz § 2 Programu, jako wykraczające poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 1 u.d.p.p., należy uznać za przyjęte z istotnym naruszeniem prawa, a w konsekwencji stwierdzić ich nieważność.

Z kolei zgodnie z § 3 ust. 4 Programu Rada Powiatu Ślubickiego dopuściła realizację zadań, wynikających z Programu, także poza Powiatem, jeżeli służą one mieszkańcom Powiatu. W ocenie organu nadzoru na przeszkodzie realizacji zadań wynikających z Programu poza Powiatem Ślubickim stoi przepis art. 1 ust. 2 u.s.p., zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.p. na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Mając na uwadze powyższe przepisy - finansowanie z budżetu powiatu zadań w ramach Programu, które następnie byłyby realizowane poza jego granicami, należy ocenić jako stojące w sprzeczności z przepisami ustrojowymi.

Kolejne zastrzeżenia organu nadzoru odnoszą się do przepisów Programu regulujących ogłaszanie otwartych konkursów ofert (por. § 11 ust. 3 i ust. 4 oraz § 12 ust. 2 Programu) oraz kryteriów udzielenia dotacji (por. § 13 ust. 1 Programu).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.p.p. Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3. Powyższa kompetencja jest zastrzeżona dla organu wykonawczego, przy czym ustawodawca w art. 13 u.d.p.p. wskazał zarówno co powinno zawierać ogłoszenie otwartego konkursu ofert, jak również gdzie należy zamieścić informację o takim konkursie. Z tego powodu wyłączona jest tutaj jakakolwiek działalność legislacyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, polegająca w tym przypadku na powtórzeniu przepisów rangi ustawowej (por. art. 13 ust. 2 i ust. 3 u.d.p.p.) bądź regulowaniu sposobu ustalenia terminu złożenia oferty (por. § 12 ust. 2 Programu).

Następnie w § 13 ust. 1 Programu Rada Powiatu Ślubickiego wskazała, że podstawowymi kryteriami udzielenia dotacji organizacji pozarządowej jest zgodność prowadzonej przez nią działalności statutowej z dziedziną zleconego zadania oraz zgodność zakresu zadania z priorytetami określonymi w § 7. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 4, a także art. 13 ust. 2 pkt 6 u.d.p.p. W ocenie organu nadzoru zawarta w art. 5a ust. 4 u.d.p.p. kompetencja do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 nie obejmuje upoważnienia do zamieszczania w uchwale programowej przesłanek czy kryteriów udzielenia dotacji. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 u.d.p.p.: 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 zleczone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Natomiast zgodnie z przepisem art. 13 ust. 2 pkt 6 u.d.p.p. ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert. Tak więc o tym, jakie zostaną zastosowane kryteria przy wyborze ofert, decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 25 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Ol 78/18). Z tego samego powodu, w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 18 ust. 7 zd. drugie Programu, zgodnie z którym komisja analizuje ofertę zgodnie z kryteriami określonymi w ustawie oraz niniejszym programie.

Kolejne uwagi organu nadzoru odnoszą się do trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W § 18 Programu Rada Powiatu Słubickiego postanowiła, że: W skład komisji wchodzi przedstawiciel/e zarządu, przedstawiciele właściwych komórek starostwa oraz osoby wskazane przez organizację z wyłączeniem osób biorących udział w konkursie (ust. 3); Komisja może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe, w sytuacjach wskazanych w ustawie (ust. 5); W skład Komisji mogą wchodzić, z głosem doradczym, zaproszone przez Zarząd osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z zakresu zadania publicznego, którego dotyczy konkurs (ust. 6).

Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 u.d.p.p. 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 u.d.p.p. 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).

Następnie należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2a u.d.p.p.: Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z powyższego przepisu wprost wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy. Z uwagi na powyższe, przyznanie komisji konkursowej uprawnień wykraczających poza opiniowanie złożonych ofert należy ocenić jako istotne naruszenie przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a u.d.p.p. Do czynności wykraczających niewątpliwie poza opiniowanie ofert należy zaliczyć: rozpatrzenie ofert (por. § 18 ust. 11 Programu w zakresie

słów „rozpatrzeniu i”), nieprzyjmowanie ofert (por. § 18 ust. 9 w zakresie słów: „albo nie przyjmuje żadnej z ofert”) bądź przedkładanie wniosku o nierozstrzygnięciu postępowania konkursowego (por. § 18 ust. 10 Programu).

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że zapisy § 13 ust. 3, § 14 ust. 1, § 18 ust. 13 powielają regulacje rangi ustawowej (kolejno: art. 17, art. 16 ust. 3, art. 15 ust. 2i u.d.p.p.), co stanowi naruszenie § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz.U.2016.283), w myśl którego w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń. Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia prawa, tym niemniej organ nadzoru podziela stanowisko przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z którym powtórzenie regulacji ustawowej bądź jej modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powyższe działanie stanowi nieuprawnione wejście lokalnego prawodawcy w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 204/08). Z tego powodu należałoby wyeliminować tego typu powtórzenia z treści Programów uchwalanych przez Radę Powiatu Słubickiego w kolejnych latach.

Ponadto w § 20 Programu Rada Powiatu Słubickiego postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy Ustawy oraz odrębne przepisy.

Analizując przywołany przepis należy zwrócić uwagę, że na jego mocy Rada Powiatu Słubickiego zastrzegła, iż inne przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym akt prawny hierarchicznie wyższy jak ustawa, obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w programie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP 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 RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają 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 obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, 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. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, 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 przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Mając na uwadze powyższe, należało orzec 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