

**UCHWAŁA NR XXXI.211.2021  
RADY POWIATU ZIELONOGÓRSKIEGO**

z dnia 29 czerwca 2021 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi Pana T. Ś.**

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zm.) oraz art. 229 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.) **uchwała się, co następuje:**

§ 1. 1. Rada Powiatu Zielonogórskiego uznaje skargę złożoną przez Pana T. Ś. na nieudzielenie odpowiedzi na wniosek z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie niewłaściwego postępowania funkcjonariusza publicznego – strażaka PSP (oficera) z KM PSP w Zielonej Górze – poza strukturami w OSP Zabór oraz jednocześnie skarga w imieniu własnym w sprawie braku nadzoru przez Pana Starostę nad stowarzyszeniami za bezzasadną.

2. Uzasadnienie do Uchwały jest jej integralną częścią.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Powiatu Zielonogórskiego

**Edwin Łazicki**

## Uzasadnienie

do Uchwały Nr XXXI.211.2021 r. Rady Powiatu Zielonogórskiego na dzień 29 czerwca 2021 r. Na podstawie art. 229 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.) Rada Powiatu jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi wniesionej przez Pana T. Ś. na działalność Starosty Zielonogórskiego. W związku z treścią art. 237 § 3 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.), zwanej dalej Kpa oraz z powołaniem na zapisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46), po rozpatrzeniu Skargi „w imieniu własnym w sprawie braku nadzoru przez Pana Starostę nad stowarzyszeniami” (data wpływu do tut. starostwa: 27.04.2021r.) informuję, co następuje: W dniu 27.04.2021 r. do tut. Starostwa wpłynęło ponaglenie złożone przez Pana T. Ś. (pismo z dnia 26.04.2021 r.) w sprawie nieudzielenia odpowiedzi na wniosek z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie niewłaściwego postępowania funkcjonariusza publicznego – strażaka PSP (oficera) z KM PSP w Zielonej Górze – poza strukturami w OSP Zabór oraz jednocześnie skarga w imieniu własnym w sprawie braku nadzoru przez Pana Starostę nad stowarzyszeniami. Pismem z dnia 18 maja br. został Pan poinformowany, że obie skargi rozpatrzy Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Zielonogórskiego, zwana dalej „Komisją”. Na podstawie pisemnych dokumentów oraz uzyskanych informacji, Komisja ustaliła, co następuje:

- 1) w dniu 25.02.2021 r. do Starostwa Powiatowego w Zielonej Górze wpłynęło pismo Pana T. Ś. (data pisma 24.02.2021r.), skierowane jednocześnie do Lubuskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w Gorzowie Wlkp., w sprawie niewłaściwego postępowania funkcjonariusza publicznego – strażaka PSP (oficera) z Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Zielonej Górze – poza służbą w OSP Zabór ;
- 2) pismem z dnia 1.03.2021 r., w sprawie: niewłaściwego postępowania funkcjonariusza publicznego-strażaka PSP (oficera) z KM PSP w Zielonej Górze - poza służbą w OSP Zabór, pow. Zielona Góra skarżący został poinformowany, iż: - „Starosta nie ma kompetencji do oceniania postępowania mieszkańców Powiatu Zielonogórskiego, którym jest wskazany przez Pana „strażak PSP (oficera) z KM PSP w Zielonej Górze - poza służbą w OSP Zabór” , poruszone przez Pana problemy dotyczące spraw merytorycznych OSP w Zaborze oraz dyscypliny członków OSP również nie znajdują się w kompetencjach, wynikających z nadzoru Starosty Zielonogórskiego.  
- Natomiast podniesione przez Pana kwestie, objęte nadzorem Starosty Zielonogórskiego są aktualnie sprawdzane”.
- 3) w dniu 29.04.2021 r. skarżący został pisemnie poinformowany, że „w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością OSP w Zaborze znalazły się aspekty poruszane w piśmie z dnia 24 lutego 2021 r., a będące w kompetencji Starosty” (które były wówczas sprawdzane). Ponadto Komisja ustaliła, że aktem prawnym kompleksowo regulującym zasady funkcjonowania stowarzyszeń jest ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach ( Dz. U. 2020 r. poz. 2261). Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ww. ustawy stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym i trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć swoją działalność z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Ustawa wskazuje jednocześnie podmioty sprawujące nadzór nad stowarzyszeniami oraz zasady jego wykonywania. Zgodnie z regulacją art. 8 ust. 5 pkt. 2 ww. ustawy nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. W ramach wykonywania nadzoru starosta czuwa nad statutem oraz zgodnym z prawem działaniem stowarzyszenia. W razie stwierdzenia nieprawidłowości starosta występuje do stowarzyszenia o usunięcie ich w określonym terminie, ma prawo udzielić ostrzeżenia, a także wystąpić do sądu o zastosowanie upomnienia, uchylenie uchwały stowarzyszenia albo o jego rozwiązanie (art. 28 i 29 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 36 ust. 2 ww. ustawy sąd, orzekając o rozwiązaniu stowarzyszenia, zarządza jego likwidację i wyznacza likwidatora. Przedstawiony stan

prawny stanowi punkt wyjścia dla wskazania zakresu obowiązków organu nadzoru, w tym wypadku Starosty Zielonogórskiego. Komisja zwróciła uwagę na fakt, że określona w statucie działalność stowarzyszenia podlega nadzorowi Starosty jedynie z punktu widzenia legalności. Nadzór ten polega na stosowaniu środków zapobiegających naruszaniu prawa lub na stosowaniu środków dążących do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Nadzór nie jest więc najdalej idącą formą podporządkowania, ponieważ nie może polegać na bezpośrednim określaniu linii postępowania organu nadzorowanego, nie oznacza koordynowania, czy kierowania działalnością tego organu. W związku z powyższym przy sprawowaniu nadzoru nie ma zastosowania kryterium celowości działania, skuteczności, czy trafności podejmowanych decyzji. Starosta- organ sprawujący uprawnienia nadzorcze nie ponosi bowiem odpowiedzialności prawnej za działalność podmiotu (stowarzyszenia) podległego nadzorowi. Każde stowarzyszenie działa na własny rachunek i na własną odpowiedzialność. W zakresie badania zgodności z przepisami prawa chodzi nie tylko o ustawę Prawo o stowarzyszeniach, ale też inne akty prawne obowiązujące organizacje, np. Konstytucję, ustawy międzynarodowe, różne rozporządzenia. Tak więc organ nadzorujący może dokonać kontroli działalności stowarzyszenia pod kątem jej zgodności z prawem lub zapisami statutu dotyczącymi: § nazwy stowarzyszenia, § terenu działania i siedziby, § celów i sposobów ich realizacji, § sposobów nabywania i utraty członkostwa, przyczyn jego utraty a także praw i obowiązków członków, § władz stowarzyszenia, trybu ich wyboru, uzupełniania składu i ich kompetencji, § sposobu reprezentowania stowarzyszenia, zaciągania zobowiązań finansowych oraz ważności uchwał, § sposobu uzyskiwania majątku i ustanawiania składek członkowskich, § zasad dokonywania zmian statutu, § sposobu rozwiązania stowarzyszenia, § kwestii związanych z oddziałami. W przypadku naruszenia tych przepisów może zastosować przewidziane prawem środki nadzorcze. Nie przewiduje się jednak obowiązku regularnego kontrolowania działalności stowarzyszenia. Kontrola taka może być przeprowadzona w każdym czasie, szczególnie jeżeli z dowolnego źródła wpłynie do starosty informacja o ewentualnych nieprawidłowościach. Starosta może żądać dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia w wyznaczonym terminie odpisów uchwał walnego zgromadzenia oraz żądać od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień. Zakres wyjaśnień, jakie zobowiązane są udzielić władze stowarzyszenia, nie został bliżej sprecyzowany. Należy przyjąć, iż żądanie wyjaśnień musi dotyczyć kwestii, które podlegają kontroli starosty, a więc zgodności działalności stowarzyszenia ze statutem i przepisami prawa. Na podstawie weryfikacji dokumentów, Komisja stwierdziła, że:

1. Czynności kontrolne (nadzorcze) nad OSP w Zaborze rozpoczęły się już od 9 lutego br. w związku ze zgłoszeniem przez innych wnioskodawców nieprawidłowości, dotyczących działalności stowarzyszenia. W momencie złożenia przez skarżącego wniosku 25 lutego br.) czynności, wynikające z nadzoru były kontynuowane.

2. O fakcie, mającym miejsce w roku 2020 r. tzn. o funkcjonowaniu Zarządu w niepełnym, dwuosobowym składzie, skarżący poinformował Starostę w piśmie z 24 lutego 2021, już po uzupełnieniu w dniu 7 lutego br. składu Zarządu. Zarząd OSP w Zaborze nie przestrzegając postanowień art. 22 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym o dokonanych zmianach w składzie Zarządu od roku 2020 nie informował KRS. W związku z tym Starosta nie posiadał wiedzy na temat składu Zarządu OSP w tym okresie, bowiem analizując wydruk z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego jeszcze na dzień 07.06.2021 r ostatni wpis o zmianach był dokonany w dniu 9.01.2020r. Komisja stwierdziła, że Zarząd OSP w Zaborze o zmianie w swoim składzie, dokonanej w roku 2020 r. nie powiadomił do chwili obecnej KRS w Zielonej Górze, co znacznie utrudniło proces wyjaśniania sprawy, ponieważ nie można było ustalić, jaki był w skład Zarządu OSP na zebraniu Zarządu OSP w dniu 15.06.2020 r. Zapis w Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz dokumenty przedstawione Staroście przez Zarząd OSP w Zaborze, zawierały różne informacje na temat składu Zarządu. W związku z powyższym Komisja zauważa, że Starosta nie mógł zareagować na opisaną przez skarżącego sytuację, związaną z funkcjonowaniem Zarządu w składzie dwuosobowym, zamiast pięcioosobowym, ponieważ wcześniej nie dysponował taką informacją. Kwestia obowiązku informowania KRS o zmianach składzie organów OSP została szczegółowo omówiona na spotkaniu Wicestarosty i Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej OSP w Zaborze oraz w pismach do Zarządu OSP w Zaborze dnia 29.04.2021 r. znak: ES.511.8.2021i 20.05.2021r. znak:ES.511.11.2021.M.Mac.

3. Ustosunkowując się do poruszonej przez skarżącego kwestii statutu, komisja, stwierdziła, że każde stowarzyszenie, a takim jest OSP w Zaborze, działa w oparciu o ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach ( Dz. U. 2020 r. poz. 2261) oraz statut stowarzyszenia, który jest aktem prawnym, stanowiącym najważniejszy wewnętrzny dokument – „konstytucję” stowarzyszenia, czyli pisemnie potwierdzony zbiór informacji o stowarzyszeniu, określający jego ustrój, organizację i sposób działania. Wyłącznie statut wraz z ustawą - Prawo o stowarzyszeniach stanowi bazę do działania stowarzyszenia. Wszelkie aktywności podejmowane przez stowarzyszenie muszą być zgodne ze statutom (muszą z niego wynikać) i nie mogą jemu zaprzeczać. Szczegółowe wytyczne, co musi zawierać statut stowarzyszenia są zawarte w art. 10 ust. 1 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, zgodnie z którym m.in. w statucie muszą się więc znaleźć informacje regulacje o członkach stowarzyszenia, w tym m.in. sposób nabycia, przyczyny utraty członkostwa, prawa i obowiązki członka stowarzyszenia. Starosta Zielonogórski poinformował Zarząd OSP w Zaborze pismem z dnia 20.05.2021 r. znak: ES.511.11.2021.M.Mac., że Statut OSP w Zaborze w żaden sposób nie reguluje kwestii składania deklaracji o przystąpieniu do OSP w Zaborze. Statut ten odnośnie nabywania członkostwa nie przewiduje:

- 1) ani składania indywidualnych deklaracji przystąpienia do stowarzyszenia,
- 2) ani konieczności dokonywania tego na określonych drukach. Ponadto Komisja stwierdza, że Starosta nigdy nie wyznaczał Zarządowi terminu do opracowania nowego statutu. Zwrócił jedynie uwagę, że jeśli wymagania zawarte w statucie, w praktyce okazują się niewystarczające, bądź trudne do spełnienia, należy zmienić zapis w statucie, a nie bagatelizować statut i naruszając jego postanowienia, postępować w sposób dowolny, czy korzystny z jakiś powodów.

4. Odnosząc się do informacji skarżącego, dotyczącej liczby stowarzyszeń, Komisja stwierdziła, że obecnie na terenie powiatu zielonogórskiego funkcjonuje 315 organizacji pozarządowych w tym:

- a) klubów sportowych – 43;
- b) uczniowskich klubów sportowych – 13;
- c) pozostałych klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej – 24;
- d) stowarzyszeń innych niż sportowe -201, w tym 18 zwykłych;

e) 34 fundacji. Na terenie powiatu funkcjonuje 29 OSP, nie figurują one w „rejestrze” , prowadzonym przez Starostę, ponieważ Starosta prowadzi tylko ewidencję klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej i Uczniowskich Klubów Sportowych oraz Ewidencję Stowarzyszeń Zwykłych, z których tylko ta ostatnia zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy Prawa o Stowarzyszeniach jest jawna i udostępniana w Biuletynie Informacji Publicznej.

5. W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Ochotniczej Straży Pożarnej w Zaborze w okresie od lutego br. do 20 maja br. pismami z dnia:

- 09.02.2021 r. ES.511.1.2021 r.

- 15.02.2021 r. ES.511.3.2021 r.

- 20.04.2021 r. ES.511.5.2021 r.

- 29.04.2021 r. ES.511.8.2021 r.

- 20.05.2021 r. ES.511.11.2021.M.Mac wystosowano żądania do Zarządu OSP w Zaborze, dotyczące wyjaśnień w związku z powyższymi informacjami o nieprawidłowościach.

6. Ponadto w dniu 12 maja 2021rr. miało miejsce spotkanie Wicestarosty z przewodniczącym Komisji Rewizyjnej OSP w Zaborze, na którym poruszono sprawy związane z zauważonymi nieprawidłowościami w działalności Zarządu OSP w Zaborze.

7. Komisja zauważa, iż przedmiotowe pismo z dnia 24 lutego br. zawiera 10 pkt., lecz tylko pkt. 8 skierowanych jest do Starosty. Zakres treści pozostałych dziewięciu pkt.:

a) wykracza poza nadzór starosty

b) posiada innych adresatów.

8. Komisja podkreśla, że nawet w pkt. 8 skarżący nie sprecyzował przedmiotu oczekiwań, który miałyby podlegać sprawdzeniu Starosty w świetle ustawy prawo o stowarzyszeniach. Zawarte w pkt. 8 stwierdzenia nie wskazują konkretnych oczekiwań, poza prośbą do Starosty o nieustanawianie kuratora. Pozostała treść zawarta w tym pkt. wyrażona w następujący sposób: *„Działania OSP Zabór na Nadzwyczajnym Walnym Zebraniu Członków- przeprowadzenie zebrania-było legalne w świetle prawa”* stanowi końcowe potwierdzenie rozważań i usatleń skarżącego, a nie wniosek, czy prośbę, o zbadanie, czy ustosunkowanie się.

9. Komisja stwierdziła, że czynności, wynikające z nadzoru Starosty, a dotyczące OSP w Zaborze trwały  
9 lutego do 20 maja br. od

10. Ponadto Komisja zauważa:

1) złożoność zastrzeżeń,

2) różnorodność dokumentów, niezbędnych do ustalenia i potwierdzenia istotnych faktów,

3) sprzeczne wyjaśnienia , zawarte w nawet dokumentach, pochodzących z tych samych źródeł.

Dlatego zdaniem Komisji procedura ustalania faktów i wyjaśniania kontrolowanych zdarzeń była skomplikowana i wymagała wnikliwej analizy w celu obiektywnego ustalenia, czy wskazane przez wnioskodawców nieprawidłowości miały miejsce. Czynności sprawdzające Starosta zakończył ostatecznie 20 maja 2021 r. kiedy to wystosowano pismo ES.511.11.2021 r. do Zarządu

OSP w Zaborze, informujące o ustaleniach, wynikających z nadzoru oraz zobowiązujące do usunięcia nieprawidłowości, jak również o konieczności poinformowania Starosty o podjętych działaniach w tym zakresie. Rada Powiatu Zielonogórskiego stwierdza, że równocześnie w ramach nadzoru nad stowarzyszeniami Starosta prowadził czynności, wynikające z nadzoru w stosunku do dziewięciu innych stowarzyszeń, figurujących w ewidencjach Starosty. Rada Powiatu Zielonogórskiego podkreśla, że prawo o stowarzyszeniach nie przewiduje obowiązku regularnego kontrolowania działalności stowarzyszenia. Kontrola taka może być przeprowadzona w każdym czasie, szczególnie,

jeżeli z dowolnego źródła wpłynie do starosty informacja o ewentualnych nieprawidłowościach, co miało miejsce w tym przypadku. W związku z powyższym Rada Powiatu Zielonogórskiego nie stwierdza, aby doszło do zaniedbań nadzorczych ze strony Starosty Zielonogórskiego, skargę uznaje za bezzasadną.

**Pouczenie:***Zgodnie z art. 239 Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.*