



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 grudnia 2024 r.

Poz. 5717

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.431.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 w związku z art.35 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz.1465 z późn.zm.) oraz art.15 ust.2b, 2d-2f 2ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.z 2024 r. poz.1491)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 13 ust.5-9 Programu współpracy Miasta Rzeszowa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art.3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIV/231/2024 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Miasta Rzeszowa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art.3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uzasadnienie

Rada Miasta Rzeszowa w dniu 26 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr XIV/231/2024 w sprawie uchwalenia Programu współpracy Miasta Rzeszowa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art.3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej Program).

Uchwałę tą doręczono organowi nadzoru w dniu 02.12.2024 r. Z uwagi na treści zawarte w tej uchwale organ nadzoru pismem z dnia 09.12.2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze wskazując kwestionowane zapisy.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., ; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Podstawę materialno-prawną w/w uchwały stanowi art. 5a ust.1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który stanowi, że „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.”. Z kolei w art.5a ust.4 ustawodawca wskazał, że :

„4. 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 kwestii składu komisji konkursowej ustawodawca wypowiedział się w art.15 ust.2a-2f:

„2a. Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

2b. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki.

2c. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciele organu.

2d. 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.

2da. 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.

2e. Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

2ea. Osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności:

- 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym;
- 2) wydawać opinie.

2f. Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) dotyczące wyłączenia pracownika.”.

Przepis art.5a ust.4 przywołany wyżej zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Mimo, że jest to katalog obowiązkowy a jednocześnie otwarty to należy mieć na uwadze, że w aktach prawa miejscowego nie jest dozwolone zawieranie postanowień ustanowionych przepisem wyższego rzędu czyli ustawie.

Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis kompetencyjny winien być wypełniony w całości i bez przekraczania jego granic aktami stanowionymi na jego podstawie.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że zapis § 13 ust.5-9 Programu stanowiącego załącznik do badanej uchwały istotnie narusza prawo. Kwestionowane regulacje stanowią, że :

„5. W skład komisji wchodzi:

- 1) przewodniczący komisji - wyznaczony przez Prezydenta,
- 2) przedstawiciele Prezydenta, spośród których może zostać zastępca przewodniczącego;
- 3) osoby wskazane przez organizacje pozarządowe.

6. Komisje mogą działać bez udziału osób wskazanych w ust.5 pkt 3, jeżeli:

- 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji,
- 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji,
- 3) wszystkie powołane w skład komisji osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art.15 ust.2d lub art.15 ust.2f ustawy.

7. Do członków komisji biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dotyczące wyłączenia pracownika.

8. Do prac komisji przewodniczący komisji może zaprosić z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Zaproszony ekspert będzie zobowiązany do złożenia oświadczenia o braku konfliktu interesów wobec oferentów uczestniczących w konkursie ofert, oświadczenia o zachowaniu poufności oraz w przypadku pracy komisji przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość do wypełnienia oświadczenia o niezachowaniu kopii dokumentów przesłanych podczas posiedzenia komisji.

9. W skład komisji nie mogą wchodzić osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, biorące udział w konkursie.”..

Rada Miasta Rzeszowa ma ustalić tryb powoływania komisji i zasady jej pracy a nie ma umocowania do ustalania składu komisji, bowiem o tym rozstrzyga zapis art.15 ust.2b i 2d w/w ustawy. Tak więc postanowienia przywołanego § 13 ust. 5 i 9 Programu stanowią modyfikację zapisów ustawy w tej mierze.

Z kolei § 13 ust. 6 i 7 Programu są powtórzeniem odpowiednio art.15 ust. 2da i ust. 2f w/w ustawy.

Należy zauważyć, że § 13 ust.8 Programu jest modyfikacją art.15 ust.2e i 2ae w/w ustawy.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy Programu stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną ustawą w art.15 ust.2b i 2d-2f, w których ustawodawca określił skład komisji i zasady jej funkcjonowania. Zważywszy, że skład komisji konkursowej został określony przez ustawodawcę brak jest podstaw do wkraczania przez Radę Miasta w ustawowo unormowaną kwestię członkostwa w komisji konkursowej, wyklucza jednocześnie jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazującym, że „ norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów w zw. z art.5a ust.4 pkt 11 ustawy 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 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” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r. sygn.. akt III SA/Wr 124/13). Wskazana wyżej kwestia nie powinna być normowana przez

uchwałę Rady Miasta, gdyż tego typu regulacje wkraczają w kompetencje organu wykonawczego, który zgodnie z ustawą wyznacza samodzielnie skład komisji konkursowej.

W tym miejscu należy powołać się na zasadę praworządności wynikającą z art.7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.), wg której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że organem takim jest rada gminy, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać i które winna wypełniać w całości. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13).

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał jest traktowane jako rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Należy podkreślić, że wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego rada musi respektować zakres delegacji w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami nie znajdującymi uzasadnienia w treści ustawy będącej podstawą prawną do podjęcia danej uchwały (wyrok NSA z 28 lutego 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienia do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślić należy 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 wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, 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 organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań(...)”.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie jak na wstępie jest konieczne i uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul Kraszewskiego 4 A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru