



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia wtorek, 24 grudnia 2024 r.

Poz. 5891

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.427.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 20 grudnia 2024 r.

Działając na podstawie 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 późn. zm.).

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 12 ust. 1-3, zapisu „zamkniętych, bez udziału oferentów” ust. 4, § 13, § 14, § 15, § 16 załącznika do uchwały Nr XI/66/2024 Rady Miejskiej w Oleszycach z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy Gminy Oleszyce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 r.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2024 r. Rada Miejska w Oleszycach przyjęła uchwałę Nr XI/66/2024 w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy Gminy Oleszyce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 ustawy dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571 z późn. zm.). Badana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że niektóre postanowienia uchwały są niezgodne z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy 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. Elementy rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera dyspozycja art. 5a ust. 4 ww. ustawy.

W § 12 ust. 1 Programu Rada Gminy wskazała, że w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Burmistrza Miasta i Gminy Oleszyce i organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub inne podmioty biorące udział w danym konkursie.

2. Przedstawiciele organizacji pozarządowych do pracy w komisji konkursowej powołuje Burmistrz Miasta i Gminy Oleszyce spośród osób zgłoszonych przez poszczególne organizacje.

3. Do składu komisji mogą zostać powołane także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy lub też komisja może zwrócić się do tych osób o wydanie opinii.

Zauważyć należy, że ww. przepisy stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy, w której ustawodawca określił skład komisji i zasady jej funkcjonowania. Zważywszy na to, że skład komisji konkursowych został już określony przez ustawodawcę, brak jest podstaw do wkraczania przez Radę Gminy w ustawowo unormowaną kwestię członkostwa w komisji konkursowej, wyklucza to również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale Rady.

Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazujących, 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 ustawie

o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13). Omawiana kwestia nie powinna być normowana przez uchwałę Rady Gminy, gdyż tego typu regulacje wkraczają w kompetencje organu wykonawczego, który zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy wyznacza samodzielnie skład komisji konkursowej.

Podkreślić wypada, 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 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

W § 12 ust. 4 przyjęto, że Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów. Przyjęty zapis narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną wprost w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 180/14, z dnia 23 lipca 2014 r. sygn. akt oraz WSA w Łodzi dnia 10 listopada 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 360/20. Przy czym organ nadzoru uznał, iż wystarczające jest stwierdzenie nieważności § 12 ust. 4 Regulaminu jedynie w zakresie zapisu: "zamkniętych, bez udziału oferentów".

W § 13 § 14 i § 15 załącznika do uchwały Rada przyjęła zapisy, że powołana komisja dokonuje oceny złożonych ofert. Stosownie do postanowień art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Zadaniem komisji konkursowej nie jest dokonywanie oceny złożonych ofert, ale wyłącznie opiniowanie ofert. Rada dokonała niedozwolonej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru wskazuje, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens.

W § 16 załącznika do uchwały Rada Gminy przyjęła zapis, że w sprawach nie uregulowanych w niemiejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo zamówień publicznych i kodeks cywilny sformułowany w ten sposób zapis narusza konstytucyjną zasadę hierarchiczności źródeł prawa. Analizując przywołany przepis należy zwrócić uwagę, że na jego mocy Rada zastrzegła, że 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. Zauważyć należy, 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Dodać trzeba, że wskazany zapis jest stosowany w umowach obligacyjnych, a nie w akcie prawa miejscowego przyjmowanym przez organ administracji publicznej.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 12 ust. 1-3, zapisu „zamkniętych, bez udziału oferentów” ust. 4, § 13, § 14, § 15, § 16 załącznika do uchwały Nr XI/66/2024 Rady Miejskiej w Oleszycach z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Roczno program współpracy Gminy Oleszyce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 r. w części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACIEGO**

**Renata Piśła**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**