



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 15 stycznia 2025 r.

Poz. 349

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.481.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 stycznia 2025 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 3 i 4 załącznika nr 2 do uchwały Rady Gminy Czarna z dnia 10 grudnia 2024 r. nr VIII/61/2024 w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Czarna w dniu 10 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę nr VIII/61/2024 w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 grudnia 2024r.

W trakcie przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy okazało się, że zapisy przedmiotowej uchwały tj. § 3 i 4 załącznika nr 2 stanowiącego regulamin komisji konkursowych naruszają prawo, w związku z czym w dniu 30 grudnia 2024r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia ich nieważności.

W zakwestionowanych zapisach Rada Gminy Czarna określiła skład komisji konkursowych powoływanych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert na wyłonienie wykonawców zadań publicznych spośród organizacji pozarządowych i podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 z późn. zm.).

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 ww. ustawy 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 pkt 11 ustawodawca wskazał, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności 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-2da:

- „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 tego 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.”.

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 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 sądownoadministracyjnym 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 zapisy § 3 i 4 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały stanowiącego regulamin komisji konkursowych istotnie naruszają prawo. W kwestionowanych zapisach Rada Gminy Czarna określiła liczbę członków komisji konkursowej i wskazała, że mogą w niej zasiadać, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy oraz wskazała podmioty, które mogą ww. osoby zaprosić do jej składu. Tymczasem w myśl przywołanych wyżej zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie rada gminy ma ustalić tryb powoływania komisji i zasady jej pracy a nie ma umocowania do ustalania składu komisji, bowiem o tym rozstrzyga ustawodawca w art.15 ust.2a-2ea w/w ustawy. Tak więc postanowienia przywołanego § 3 i 4 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały stanowią modyfikację zapisów ustawy w tej mierze.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną ustawą w art. 15 ust. 2a-2e w których ustawodawca określił skład komisji oraz uregulował możliwość wzięcia udziału w jej pracach osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny

obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Z uwagi na powyższe wykluczona jest jakakolwiek modyfikacja oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale rady gminy.

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 o działalności pożytku publicznego i 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 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 gminy, gdyż tego typu regulacje wkraczają w kompetencje organu wykonawczego, który zgodnie z ustawą wyznacza samodzielnie skład komisji konkursowej.

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 dni od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru