



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 sierpnia 2025 r.

Poz. 3343

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P- II.4131.2.259 .2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) w związku z art.5 a ust.2 i art. 15 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

-§ 12 ust. 5, 6, 7, 12, 13 i 15 Załącznika do uchwały Rady Gminy Jaślicka Nr XXV/125/25 z dnia 15 lipca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Jaślicka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art.3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2025-2027”

Uzasadnienie

Rada Gminy Jaślicka w dniu 15 lipca 2025r. podjęła uchwałę Nr XXV/125/25 w sprawie przyjęcia „Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Jaślicka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art.3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2025-2027”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 22 lipca 2025r. Zdaniem organu nadzoru część regulacji zawartych w załączniku do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 5 sierpnia 2025r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 z późn. zm.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Program wieloletni jest uchwalany po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ww. ustawy oraz powinien zawierać wszystkie elementy przewidziane w art. 5a ust. 4 tej ustawy dla rocznego programu współpracy, a więc 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.

Ustawodawca w przytoczonym przepisie zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę gminy w programie współpracy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwalając program współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu, dostosowując go do uwarunkowań lokalnych i nie może pominąć żadnych kwestii, które - z punktu widzenia ustawodawcy - są istotne dla stworzenia odpowiednich warunków prawidłowej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w procesie realizacji zadań publicznych. Jednocześnie z uwagi na użyty w art. 5a ust. 4 ustawy zwrot „w szczególności”, jest to wyliczenie otwarte zezwalające na przyjmowanie przez radę gminy także innych, niewymienionych w tym przepisie spraw. Należy jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, winno następować na podstawie przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej na to przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Dokonując oceny „Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Jaślicka z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2025-2027” stanowiącego Załącznik do przedmiotowej uchwały zwanego dalej „Programem,” organ nadzoru zauważa, iż niektóre jego zapisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 ustawy, gdyż wykraczają poza delegację ustawową.

W § 12 ust.5 Programu (Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert) Rada Gminy Jaślicka postanowiła, że w skład komisji konkursowej nie mogą wchodzić osoby wskazane przez organizacje pozarządowe , biorące udział w konkursie. Natomiast w § 12 ust.6 Programu Rada postanowiła, że Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe , jeżeli :

- a) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub
- b) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub
- c) wszystkie ustalone w składzie komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art.15 ust.2d lub art.15ust.2f ustawy.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Stosownie zaś do przepisu art. 15 ust. 2b ww. ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast w myśl art. 15 ust. 2d wyż.cyt. ustawy 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. W dalszej kolejności art. 15 ust. 2e ww. ustawy przewiduje, iż komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Następnie art. 15 ust. 2ea tej ustawy stanowi, że osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym (pkt 1); wydawać opinie (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru przywołane wyżej zapisy § 12 ust.5 i 6 Programu stanowią modyfikację ustawy i pozostają w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy, gdyż nie przyznaje ona radzie gminy upoważnienia do określenia, jaki jest skład komisji oraz kto może dodatkowo uczestniczyć w pracach komisji konkursowej i w jakim charakterze. Norma

kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy nie pozostawia wątpliwości, iż 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. Zauważa się, że zagadnienia te zostały unormowane w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Powyższe 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 WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013r. sygn. akt III SA/Wr 124/13).

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Jaślicka w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego w gestii którego pozostaje ustalanie składu komisji konkursowej (art. 15 ust. 2b, ust. 2c i ust. 2d ustawy), co stanowi istotne naruszenia prawa.

Z kolei §12 ust.7 Programu zgodnie z którym „do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024r. poz.572 z późn.zm.) dotyczące wyłączenia pracownika, stanowi powtórzenie zapisu art.15 ust.2f ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Tymczasem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż powtarzanie przepisów ustawowych w aktach prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące jest niedopuszczalne. Pociąga to bowiem za sobą ryzyko, iż powielony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co z kolei powodować może całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. (patrz wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999r. sygn. II SA/Wr 1179/98 OSS, Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 lutego 2003r. sygn. I SA/LU 882/02).

W § 12 ust.12 Programu Rada Gminy Jaślicka postanowiła m.in. , że do zadań komisji konkursowej należy ocena formalna złożonych wniosków oraz ocena merytoryczna ofert spełniających kryteria formalne w oparciu o kryteria ustalone przez Wójta Gminy Jaślicka i podane do publicznej wiadomości w ogłoszeniu konkursowym.

Ponadto w § 12 ust.13 Programu Rada wskazała, że Komisja Konkursowa przy rozpatrywaniu ofert pod względem merytorycznym m.in.: ocenia zgodność oferty z przedmiotem ogłoszonego konkursu, ocenia możliwość realizacji zadania przez organizację, ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania (...). Z kolei w § 12 ust.15 Programu Rada Gminy Jaślicka postanowiła, że „Przeprowadzona przez Komisję konkursową ocena formalna i merytoryczna ofert, propozycja rozstrzygnięcia konkursu i proponowane wysokości dotacji zostaną przedstawione Wójtowi Gminy do akceptacji.

Tymczasem stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie podmiotem powołanym do rozpatrywania ofert jest wyłącznie organ administracji publicznej ogłaszający konkurs, a więc w tym wypadku - Wójt Gminy Jaślicka. Ponadto, w przytoczonym wyżej art. 15 ust. 2a ww. ustawy jednoznacznie wskazano, iż komisje konkursowe powoływane są jedynie w celu opiniowania złożonych ofert. Tym samym, brak jest podstaw prawnych do przyznawania im dalej idących uprawnień.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Jaślicka przyznała komisji konkursowej zadania, które wykraczają poza zakres „opiniowania”, co narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2b ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 marca 2023r. sygn. akt III SA/Łd 62/23). Zauważyć należy również, że nieprawidłowo określono działanie komisji w § 12 ust.15 Programu poprzez użycie sformułowania: „propozycja rozstrzygnięcia konkursu”. Słowo „rozstrzygnięcie” winno być zastąpione słowem „opinia”, gdyż jak wyżej wskazano komisja nie rozstrzyga w przedmiocie przyjęcia oferty lecz jest powoływana jedynie w celu opiniowania złożonych ofert.

Mając na uwadze wyżej wskazane naruszenia, które organ nadzoru zakwalifikował jako istotne , stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Jaślicka Nr XXV/125/25 z dnia 15 lipca 2025 r.

w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Renata Piśla
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru