



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 marca 2025 r.

Poz. 1204

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.67.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 10 marca 2025 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr 114/XIII/2025 Rady Miejskiej w Jaworniku Polskim z dnia 4 lutego 2025r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Miasta i Gminy Jawornik Polski z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok w części dotyczącej § 1 pkt XII ust. 1 w zakresie zapisu: „swojej propozycji wyboru najlepszych ofert”, ust. 3 i ust. 4

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworniku Polskim, działając na podstawie art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w dniu 4 lutego 2025 r. podjęła uchwałę Nr 114/XIII/2025 w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Miasta i Gminy Jawornik Polski z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 rok.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie w dniu 13 lutego 2025r. Zdaniem organu nadzoru niektóre regulacje uchwały naruszają w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 4 marca 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.) 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 i w myśl ust. 4 art. 5a 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.

Ustawodawca w przytoczonym przepisie zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w programie współpracy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizując ustawowy obowiązek opracowania programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jest zatem 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 programu współpracy Miasta i Gminy Jaworniku Polskim z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami na 2025 rok 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 i jednocześnie stanowią modyfikację regulacji ustawowych, w szczególności art. 15 ustawy.

W § 1 Programu pkt XII. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert Rada postanowiła, że w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego oraz co najmniej jeden przedstawiciel organizacji pozarządowych, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie (ust. 3).

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Stosownie zaś do przepisu art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast w myśl art. 15 ust. 2d 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 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 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 § 1 pkt XII ust. 3 Programu stanowią modyfikację powołanych wyżej regulacji ustawowych i pozostają w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, gdyż nie przyznaje ona radzie gminy upoważnienia do określenia, jaki jest skład komisji oraz kto może o uczestniczyć w pracach komisji konkursowej i w jakim charakterze oraz które osoby nie mogą brać udziału w jej pracach. Norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 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 dotyczące składu komisji konkursowej zostały wyczerpująco unormowane w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy. Powyższe regulacje nie dają zatem 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).

Z kolei w § 1 pkt XII ust. 4 Programu Rada postanowiła, że głównym zadaniem Komisji jest ocena formalna i merytoryczna ofert według kryteriów podanych w ogłoszeniu konkursowym. Tymczasem stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy podmiotem powołanym do rozpatrywania ofert jest wyłącznie organ administracji publicznej ogłaszający konkurs, a więc w tym wypadku - Burmistrz Miasta i Gminy Jawornik Polski. Ponadto, w przytoczonym wyżej art. 15 ust. 2a 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, organ stanowiący przyznał komisji konkursowej zadania, które wykraczają poza zakres „opiniowania”, co narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2b ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 marca 2023r. sygn. akt III SA/Łd 62/23). Z tych samych powodów, konieczne jest zakwestionowanie przez tut. organ także treści § 1 pkt XII ust. 1 w zakresie zapisu: „swojej propozycji wyboru najlepszych ofert” jako istotnie naruszającego art. 15 ust. 2a ustawy.

Ponadto, informuję o innych, nieistotnych naruszeniach prawa w przedmiotowej uchwale:

1. Uchwalając Program w dniu 4 lutego 2025r. organ stanowiący naruszył przepis art. 5a ustawy, który jednoznacznie określa termin na podjęcie uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3., tj. „do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu”.

2. W treści Programu normując poszczególne kwestie: w pkt I. Wstęp, II. Cel programu, V. Formy współpracy, VI. Priorytetowe zadania publiczne, VIII. Sposób realizacji programu, XI. Sposobie tworzenia programu (powinno być: „Sposób”), Rada Miejska posłużyła się zwrotem „organizacje pozarządowe”, zaś w pkt III. Zasady współpracy - oprócz organizacji pozarządowych wskazano „osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych”. Z kolei w pkt XII. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert - oprócz organizacji pozarządowych wymieniono „podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy”. Natomiast w pkt IV. Zakres przedmiotowy użyto sformułowania „podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego”. Zdaniem organu nadzoru Rada uchwalając Program stanowiący akt prawa miejscowego na podstawie art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy, zobowiązana jest posługiwać się pojęciami użytymi w ustawie. Program obejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy oraz współpracę z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Oznacza to, że w treści Programu konieczne jest uwzględnienie również podmiotów wymienionych we wskazanym art. 3 ust. 3 ustawy, a nie tylko organizacji pozarządowych lub osób prawnych i jednostek organizacyjnych kościołów i związków wyznaniowych.

3. Z treści Programu pkt VI. Priorytetowe zadania publiczne nie wynika, iż przewidziane w ust. 1 pkt 1 – 35 zadania publiczne są zadaniami priorytetowymi. W ust. 1 mowa jest o zadaniach publicznych, nie o priorytetowych zadaniach publicznych.

4. Zauważyć należy, że nieprawidłowo określono działania komisji w § 1 pkt XII ust. 5 i ust. 6 Programu poprzez użycie sformułowania: „rozstrzygnięcie komisji”. Słowo „rozstrzygnięcie” winno być zastąpione słowem „opinia”, gdyż jak wyżej wskazano komisja nie rozstrzyga w przedmiocie przyjęcia oferty podmiotu biorącego udział w otwartym konkursie ofert.

5. W uchwale będącej aktem prawa miejscowego nie zastosowano zasad techniki prawodawczej. W § 1 Programu wprowadzono punkty rzymskie I do XII, a w nich ustępy, punkty. Zgodnie z przepisem § 143 w związku z § 124 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Punkty oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, zaś ustępy - cyfrą arabską z kropką.

6. W § 3 uchwały postanowiono: „Traci moc uchwała nr 661/LXXIV/2024 Rady Miejskiej w Jaworniku Polskim z dnia 13 lutego 2024 roku w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Miasta i Gminy Jawornik Polski z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok.”. W ocenie organu zapis powyższy jest bezprzedmiotowy, gdyż okres obowiązywania Programu w uchwale podjętej w 2024r. upłynął w dniu 31 grudnia 2024r.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność uchwały Nr 114/XIII/2025 Rady Miejskiej w Jaworniku Polskim w części wskazanej na wstępie.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru