



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 stycznia 2026 r.

Poz. 178

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P- II.4131.2. 411 .2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 stycznia 2026 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 2025 r., poz. 1153) 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 2025 r. poz. 1338).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Miejskiej w Rymanowie Nr XXV/188/2025 z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Rymanów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok

Uzasadnienie

Rada Miejska w Rymanowie w dniu 28 listopada 2025r. podjęła uchwałę Nr XXV/188/2025 w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Rymanów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 18 grudnia 2025r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 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 art.5a ust. 4 ustawy 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 realizujący 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 Gminy Rymanów na rok 2026 z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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.

Zgodnie ze wskazaniem zawartym w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera m.in. - wysokość środków planowanych na realizację programu. Tymczasem Rada Miejska w Rymanowie w Rozdziale 9. Programu ograniczyła się do stwierdzenia, że "Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych określi uchwała budżetowa Gminy Rymanów na rok 2026 ". W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle stosowania art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy jednolicie przyjmuje się, że program powinien wskazywać konkretną planowaną kwotę środków jaką gmina zamierza przeznaczyć na realizację programu. Tego rodzaju zapis ocenianego Programu nie wypełnia dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 8 ww. ustawy, co musi prowadzić do wniosku, iż Program nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przepisami ustawy.

W Rozdziale 12. „Powoływanie , zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” w ust.2 Programu Rada Miejska w Rymanowie postanowiła, że Przewodniczący Komisji może zapraszać do prac Komisji z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w zakresie zadań objętych konkursem.

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 do art. 15 ust. 2e ww. ustawy komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

W ocenie organu nadzoru przywołany wyżej zapis Programu stanowi modyfikację ustawy i pozostaje 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. Organ nadzoru zauważa , że zagadnienia te zostały unormowane w art. 15 ust. 2e 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).

Z kolei w Rozdziale 12. w ust.3 Programu wprowadzono zapis, zgodnie z którym „Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych bez udziału oferentów. Regulacja ta 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 2014r. sygn. akt III SA/Wr 180/14, z dnia 23 lipca 2014r. sygn. akt III SA/Wr 175/14 oraz WSA w Łodzi dnia 10 listopada 2020r. sygn. akt III SA/Łd 360/20.

W Rozdziale 12. ust.3 Programu Rada Miejska w Rymanowie postanowiła, że „Przewodniczący i członkowie Komisji przed pierwszym posiedzeniem składają oświadczenia, że nie pozostają w takim stosunku prawnym lub faktycznym z podmiotami biorącymi udział w konkursie, który może budzić uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności podczas oceniania ofert”.

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie posiada uprawnienia w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 do rozstrzygania kwestii nieuczestniczenia w opiniowaniu ofert członków komisji konkursowej w okolicznościach wskazanych w ust.3 w Rozdziale 12. Programu, gdyż materia ta jest wyczerpująco unormowana w art. 15 ust. 2f ww. ustawy. Zgodnie bowiem z tym przepisem do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Zatem powyższa regulacja Programu nie tylko stanowi modyfikację art. 15 ust. 2f ustawy, ale również istotnie narusza art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Natomiast w Rozdziale 12. w ust.4 Programu Rada Miejska w Rymanowie postanowiła m.in., że „Komisja rozpatruje oferty oddzielnie dla każdego zadania konkursowego.

Każda oferta oceniana jest pod względem formalnym i merytorycznym w sposób określony każdorazowo dla każdego konkursu przez przewodniczącego Komisji.

Ofertę ocenia się pod względem formalnym zgodnie z propozycją karty oceny formalnej. Oferty nie spełniające wymogów formalnych zostają odrzucone z wyjątkiem przypadków, które umożliwiają uzupełnienie braków w terminie 3 dni roboczych od daty zawiadomienia do ich uzupełnienia. Nie uzupełnienie braków formalnych w wyznaczonym terminie powoduje odrzucenie oferty. Następnie oferty ocenia się pod względem merytorycznym zgodnie z kartą oceny merytorycznej. Ocena końcowa oferty stanowi średnią z ocen łącznych wystawionych przez osoby oceniające ofertę”.

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 – Burmistrz Gminy Rymanów. Ponadto, w przytoczonym wyżej art. 15 ust. 2a ww. ustawy jednoznacznie wskazano, iż komisje konkursowe powoływane są jedynie w celu opiniowania złożonych ofert, a nie do dokonywania ich oceny pod względem formalnym i merytorycznym.

Tym samym, brak jest podstaw prawnych do przyznawania im dalej idących uprawnień.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Rymanowie 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).

Niezależnie od powyżej wskazanych naruszeń przepisów prawa należy również zauważyć, że stosownie do dyspozycji § 124 ust.1 w związku z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - podstawową jednostką redakcyjną uchwały powinien być paragraf. Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny paragraf. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Mając powyższe na uwadze, wskazuje się, że struktura załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Rymanowie Nr XXV/188/2025 z dnia 28 listopada 2025 r., którego treść została ujęta w rozdziałach, podzielonych na

ustępy, nie wypełnia dyspozycji zapisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Mając na uwadze wyżej wskazane naruszenia, które organ nadzoru zakwalifikował jako istotne, stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Rymanowie Nr XXV/188/2025 z dnia 28 listopada 2025 r. w całości, 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

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru