



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 8 grudnia 2025 r.

Poz. 4714

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.205.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XVI/114/2025 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 18 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 4 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026, w całości.

Uzasadnienie

Przedmiotowym aktem Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim, działając na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025, poz. 1338), przyjęła program współpracy Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany dalej Programem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 20 listopada 2025 r. W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że nie zawiera ona wszystkich elementów obligatoryjnych, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 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. Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 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. ; 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.

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Pominięcie przez Radę Miejską któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Jednym z niezbędnych elementów określonych w ustawie, jaki powinien znaleźć się w przyjętym przez Radę Miejską Programie jest określenie sposobu oceny realizacji programu (art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy). Przepis ten nakłada na radę obowiązek ustalenia w sposób wyczerpujący konkretnych kryteriów, które będą brane pod uwagę w trakcie oceny realizacji programu. Rada Miejska aby wypełnić normę kompetencyjną wynikającą z ww. przepisu ustawy powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ocena realizacji programu ma być dokonywana. W treści programu powinny być zatem wskazane mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu. Co istotne, katalog ten powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętych mierników, które rada uznała za właściwe w danym roku. Zatem konieczne jest, aby mierniki oceny realizacji programu określone były w programie i to dodatkowo w formie katalogu zamkniętego. Tymczasem Rada Miejska w § 5 ust. 3 Programu, jako sposób oceny jego realizacji wskazała jedynie, że „Burmistrz w terminie do 31 maja 2027 r. przedkłada Radzie Miejskiej sprawozdanie z realizacji zadań określonych w niniejszym Programie i publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej”. Powyższa regulacja nie mieści się w sposobie oceny realizacji. Sprawozdanie powinno zawierać wierną relację z zaistniałych wydarzeń. Ma ono charakter informacyjny i z samej swej natury nie zawiera oceny przedstawianych zdarzeń czy faktów. Należy również zwrócić uwagę na treść przepisu art. 18 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazującego, jakie elementy powinno zawierać sprawozdanie. Żaden z podpunktów nie odnosi się do dokonania oceny realizacji programu. Dlatego też samego sprawozdania nie można uznać za sposób dokonania oceny realizacji programu. Ponadto skoro sam ustawodawca dokonał przedmiotowej regulacji w tym zakresie to należy uznać, że Rada nie ma w tym przedmiocie kompetencji. Rada Miejska, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 5a ust. 4 pkt 9 ww. ustawy, powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ocena realizacji programu ma być dokonywana. W treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu (por. wyrok WSA we Wrocławiu dnia 4 września 2014 r., sygn. III SA/Wr 391/14, LEX nr 15110709). Natomiast wykonanie i przedłożenie sprawozdania jest czynnością techniczną, uregulowaną przez ustawodawcę, nie można zatem uznać, iż stanowi formalny warunek sposobu oceny realizacji programu. Ponadto uchwała Rady Miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Wyrok NSA z dnia 13 lipca 2023 r. Sygn. Akt III OSK 1795/22 -2/ s. 101-102).

Z kolei, poza delegację ustawową wykraczają postanowienia § 5 ust. 4 pkt 10 Programu, mocą których Rada Miejska nałożyła na organizacje obowiązek promowania Gminy Miejskiej podczas realizowanych projektów, w wydawanych publikacjach, na konferencjach itp. Na wniosek organizacji Gmina udostępnia materiały promocyjne. Przedmiotowe postanowienia nie stanowią norm dotyczących warunków ubiegania się o realizację zadania publicznego, lecz dotyczą sposobu postępowania organizacji po zawarciu umowy, a także ustalają prawa i obowiązki stron zawartej umowy. Kwestie te podlegają regulacjom art. 16 i art. 18 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przedmiotowe przepisy stanowią m.in., że organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. Regulacje zawarte w kwestionowanym przepisie stanowią materię umowną.

Dodatkowo należy wskazać, że Rada Miejska w § 12 ust. 2 i 3 Programu określiła, że „ w pracach komisji nie może brać udziału osoba powiązana z podmiotami składającymi”, a „ każdy członek komisji podpisuje oświadczenie o braku powiązań z podmiotami składającymi ofertę”. Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, uchwała podjęta na podstawie art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest aktem prawa miejscowego. Uchwalony przez radę gminy program zawiera bowiem normy o charakterze generalnym (czyli nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie są konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości). Stanowisko przedstawione powyżej zostało zaprezentowane m.in. w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 78/18. W aktach prawa miejscowego - o czym stanowią zasady postępowania legislacyjnego zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania

w przepisie upoważniającym (§ 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia) oraz nie powtarza się w nim przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia). Rada gminy nie jest zatem władna do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też przyjmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Kwestię bezstronności członków komisji konkursowych, o której Rada Miejska wypowiedziała się w wyżej cytowanym § 12 ust. 2 i 3 Programu, rozstrzygnął sam ustawodawca, nakazując w art. 15 ust. 2 f ustawy stosowania wobec nich przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Tym samym przepis ten - jako modyfikujący przepisy ustawy, winien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

W § 12 ust. 4 Programu, Rada przyjęła, iż komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferenta. Zdaniem organu nadzoru, regulacja ta stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy zasadą jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Art. 5 ust. 3 ustawy stanowi bowiem, że współpraca ta odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Zdaniem organu nadzoru wyrażona w tym przepisie zasada jawności odnosi się do wszelkich kwestii związanych z relacjami pomiędzy organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc także i do funkcjonowania komisji konkursowych. Tym samym uznać należy, że przytoczone postanowienie załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ponadto w § 12 ust.6 Programu Rada Miejska postanowiła, że „Ostateczną decyzję o wyborze oferty podejmuje Wójt, a dokonana przez komisję konkursową ocena ma charakter opiniodawczy. Od decyzji Wójta nie przysługuje odwołanie”. W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienie został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. Rada bowiem nie posiada upoważnienia do regulowania kwestii dotyczących procedury rozstrzygania ofert w otwartych konkursach ofert lecz wyłącznie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania tych ofert.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski