



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



Olsztyn, dnia 17 grudnia 2025 r.

PN.4131.217.2025

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr XXXV/213/2025 z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Gołdap z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026, w części obejmującej:

- § 11 ust. 2 załącznika do uchwały wraz z załącznikiem nr 1 do Programu współpracy
- § 11 ust. 10 załącznika do uchwały
- § 11 ust. 12 lit c) załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, powołując jako podstawę art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2025, poz.1338) Rada Miejska w Gołdapi przyjęła w formie załącznika do uchwały „Program współpracy Gminy Gołdap z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2025 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 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 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. 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 ustawy;
- 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.

Jak stanowi natomiast art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert: 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3; 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne; 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego; 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków; 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zleczone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

W treści zakwestionowanych przepisów Rada postanowiła, że :

- członkowie Komisji przed przystąpieniem do opiniowania ofert, po zapoznaniu się z wykazem oferentów składają oświadczenie stanowiące załącznik nr 1 do Programu współpracy, w którym zobowiązano członków Komisji m.in. do złożenia oświadczeń w przedmiocie związków z oferentami, zgody na udział w pracach Komisji powołanej na potrzeby opiniowania ofert w w/w konkursach, zachowania tajemnicy i poufności (§ 11 ust. 2 załącznika do uchwały wraz z załącznikiem nr 1 do Programu)
- udział w pracach Komisji jest nieodpłatny i nie przysługuje zwrot kosztów podróży (§ 11 ust. 10 załącznika do uchwały)

- w procesie opiniowania ofert każdy członek Komisji ocenia indywidualnie oferty nadając poszczególnym ofertom określoną liczbę punktów (§ 11 ust. 12 lit c) załącznika do uchwały).

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, uchwała podjęta na podstawie art. 5a ustawy 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/OI 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 postanowieniu 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.

Bez postawy prawnej uchwalono ww. postanowienie § 11 ust. 10 załącznika do uchwały. Rada nie mogła w uchwale podjętej na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie umieścić tego typu regulacji, gdyż zasady uczestnictwa członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień), nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (tak m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 lipca 2014 r., sygn.: III SA/Wr 175/14).

Ostatecznie też zakwestionować należy przepis § 11 ust. 12 lit c) załącznika do uchwały, który działaniom Komisji nadaje charakter oceniający. Postanowienie takie w sposób istotny narusza przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym – w szczególności art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy. Podnieść należy, iż na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, rada gminy została upoważniona jedynie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Umieszczenie w Programie postanowień, wskazujących na inny, aniżeli opiniodawczy charakter komisji, jest niedopuszczalne. Norma upoważniająca do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nie przyznaje kompetencji komisji konkursowej do rozpatrywania ofert, ani też do zajmowania stanowiska, mającego wpływ na rozstrzygnięcie konkursu ofert, w tym

– do dokonywania oceny ofert w sposób wartościujący punktowo poszczególne oferty, pozwalający na utworzenie „listy rankingowej” ofert ułożonej w kolejności od najkorzystniejszej do najmniej korzystnej w opinii komisji (lub odwrotnie), a także – do udzielania lub odmowy udzielania rekomendacji do dofinansowania. Takie regulacje, w sposób istotny naruszają postanowienia art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z których jednoznacznie wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, a w tym przypadku do wójta (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn.: III SA/Wr 180/14). Jak wskazał także Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r. II SA/OI 191/17 – oczywistym pozostaje, że nie można nadawać innych uprawnień komisjom konkursowym w zależności od tego czy podmiotem ogłaszającym konkurs pozostaje jednostka samorządu terytorialnego czy inny organ administracji publicznej. Z treści art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika, że organ administracji publicznej, ogłaszający otwarty konkurs ofert, powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać tej komisji nadane.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski
/podpis elektroniczny/

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Gołdapi
- Burmistrz Gołdapi