



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 lipca 2025 r.

WP-I.4131.138.2025

Burmistrz Miasta i Gminy Serock

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Serock Nr 11/B/2025 z dnia 6 lutego 2025 r. *w sprawie wprowadzenia regulaminu powoływania oraz zasad działania komisji konkursowych opiniujących złożone oferty w ramach otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w 2025 r.* w części tj.: w zakresie sformułowania „*oraz zasad działania*” zawartego w tytule i w § 1 Zarządzenia oraz w tytule Załącznika Nr 1 do Zarządzenia, czyli *Regulaminie powoływania oraz zasad działania komisji konkursowych opiniujących złożone oferty w ramach otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w 2025 r.* oraz w zakresie § 2 ust. 1 pkt 5 i ust. 3, § 3, § 4, § 5 oraz § 7 *Regulaminu powoływania oraz zasad działania komisji konkursowych opiniujących złożone oferty w ramach otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w 2025 r.*

Uzasadnienie

W dniu 6 lutego 2025 r. Burmistrz Miasta i Gminy Serock wydał zarządzenie Nr 11/B/2025 *w sprawie wprowadzenia regulaminu powoływania oraz zasad działania komisji konkursowych opiniujących złożone oferty w ramach otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w 2025 r.* Do organu nadzoru w dniu 21 maja 2025 r. wpłynęło pismo organizacji pozarządowej, które zawierało m.in. zastrzeżenia dotyczące legalności przedmiotowego zarządzenia. Po wystąpieniu organu nadzoru do Burmistrza Miasta i Gminy Serocka o jego nadesłanie, zarządzenie wpłynęło do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 20 czerwca 2025 r.

Organem upoważnionym do ustalenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej jest rada gminy. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.dz.p.p.w.” organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz innymi określonymi w ustawie podmiotami, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

W świetle art. 5a ust. 4 u.dz.p.p.w. program zawiera w szczególności:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy;
- 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.

Rada Miejska w Serocku w dniu 27 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr 94/XI/2024 w sprawie *uchwalenia rocznego programu współpracy gminy Miasto i Gmina Serock z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 r.* Roczny program współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.w., zwany dalej: „Programem”, stanowi załącznik do ww. uchwały.

Tymczasem Burmistrz Miasta i Gminy Serock zarządzeniem Nr 11/B/2025 z 6 lutego 2025 r. ustalił *Regulamin powoływania oraz zasad działania komisji konkursowych opiniujących złożone oferty w ramach otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w 2025 r.* Jak wynika z samego tytułu i z brzmienia § 1 przedmiotowego Zarządzenia oraz z tytułu Załącznika Nr 1 do Zarządzenia, czyli rzeczonoego Regulaminu, Burmistrz określił „zasady działania komisji konkursowych”. Regulacja Regulaminu przyjęta w § 3, § 4, § 5 oraz § 7 ust. 1, 2, 3 i 6 stanowi materię, mieszczącą się w delegacji przepisu art. 5a ust. 1 i ust. 4 u.dz.p.p.w., do której uchwalenia upoważniona jest wyłącznie rada gminy.

Ponadto treść ogłaszanej informacji o wynikach otwartego konkursu ofert, o czym mowa w § 7 ust. 3 Regulaminu, wynika wprost z art. 15 ust. 2h u.dz.p.p.w., a sposób jej ogłoszenia z art. 15 ust. 2j u.dz.p.p.w.

Przepisy uchwały ustanowione zostają przez radę gminy przy zachowaniu procedury, o której mowa w 5a ust. 1 u.dz.p.p.w., tj. po przeprowadzeniu konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz innymi określonymi w ustawie podmiotami, dlatego postanowienia Regulaminu określające zasady działania komisji konkursowych, w sposób istotny naruszają zarówno przepis art. 5a ust. 4 u.dz.p.p.w., w szczególności jego pkt 11, jak również wskazane w art. 5a ust.1 u.dz.p.p.w zasady procedowania aktu. Dodatkowo należy zauważyć, że regulacja Regulaminu powiela postanowienia Programu, a nawet je modyfikuje. W § 5 ust. 2 pkt 5 Regulaminu wśród kryteriów oceny formalnej złożonych ofert wymieniono podpisanie oferty przez „osoby uprawnione”, inaczej niż przyjęto w § 13 ust. 2 pkt 5 Programu tj. przez „osoby upoważnione”. Podobne rozbieżności między obydwoma aktami dotyczą brzmienia § 7 ust. 3 Regulaminu i § 24 ust. 3 Programu (w jednym akcie używa się sformułowania „na stronie internetowej”, w drugim w „w serwisie internetowym”). W § 5 ust. 1 Regulaminu wprowadzono wadliwe odwołanie wewnętrzne do § 1 pkt 4, zamiast do § 1 ust. 4 Regulaminu, odnoszące się do stosowania przepisów § 12 ust. 5 i 6 Programu.

Nadmieniam jedynie, że przy tworzeniu aktów prawa zastosowanie znajdują odpowiednio reguły odnoszące się do stanowienia przepisów aktów normatywnych, wyrażone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w tym wynikający z art. 137 zakaz powtarzania w akcie normatywnym przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Jeżeli zatem rada gminy uregulowała w uchwale kwestię „zasad działania komisji konkursowych”, za zbędne i nieprawidłowe należy uznać powtarzanie przepisów uchwały w zarządzeniu organu wykonawczego, a tym bardziej ich modyfikowanie.

Ponadto postanowienia § 2 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 Regulaminu w sposób istotny naruszają przepisy art. 15 ust. 2b, 2e i 2ea u.dz.p.p.w. Przepisy u.dz.p.p.w. wprost określają strukturę osobową komisji konkursowej. Na mocy art. 15 ust. 2b u.dz.p.p.w. w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. W jej skład wchodzi również osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.w., z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.w., biorących udział w konkursie, a także z zastrzeżeniem wynikającym z ust. 2da, który określa przypadki, kiedy komisja konkursowa działa z pominięciem niektórych

osób. Stąd powołanie do składu komisji konkursowej przedstawiciela właściwej merytorycznie komisji rady, w § 2 ust. 1 pkt 5 Regulaminu, jest niezgodne z art. 15 ust. 2b u.dz.p.p.w. Należy zauważyć, że mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, wobec czego nie można na niego nakładać obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu albowiem takowe mogą wynikać jedynie z ustaw. W kontekście składu komisji należy podkreślić, iż organami gminy są rada gminy oraz wójt. Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 u.s.g.), natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1 u.s.g.). Realizacja zadań gminy należy do wójta, o czym przesądza art. 30 ust. 1 u.s.g. Powołany przepis przesądza również, że wójt wykonuje uchwały rady gminy. Formami realizacji zadań wójta są między innymi: przygotowanie projektów uchwał rady oraz określanie sposobu wykonywania uchwał. Jak wynika z art. 33 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Wójt jest kierownikiem urzędu oraz zwierzchnikiem służbowym jego pracowników oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g.). Radni nie są pracownikami urzędu gminy, podległymi służbowo wójtowi, i wójt nie może wykorzystywać ich do realizacji powierzonych mu ustawą zadań. Mając na uwadze regulacje art. 21 ust. 1 i ust. 3 i art. 24 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, stwierdzić należy, że o ile z przepisów można wywieść obowiązek pracy radnego w komisjach, do których został powołany, o tyle żaden przepis nie pozwala na powołanie radnego do komisji realizującej zadania na rzecz i w imieniu organu wykonawczego przy wykonywaniu uchwały w sprawie Programu. Kwestionowana regulacja Zarządzenia została zatem przyjęta bez podstawy prawnej.

Natomiast przepis art. 15 ust. 2e u.dz.p.p.w. przewiduje, że komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Wskazane wyżej osoby nie wchodzi w skład komisji konkursowej lecz służą jej pomocą, w szczególności poprzez uczestniczenie w jej pracach z głosem doradczym i przez wydawanie opinii. Zatem postanowienie § 2 ust. 3 Regulaminu, które stanowi, że osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy, mogą wchodzić w skład komisji konkursowej, w sposób istotny narusza przepisy art. 15 ust. 2e i ust. 2ea u.dz.p.p.w.

Z kolei w § 7 ust. 4 i 5 Regulaminu określono, że w terminie 7 dni od daty ogłoszenia wyników konkursu uczestnik może wnieść do Burmistrza odwołanie od jego rozstrzygnięcia, a w terminie 14 dni o dnia wniesienia odwołania następuje jego rozpatrzenie, które jest ostateczne. Postanowienia § 7 ust. 4 i 5 Regulaminu są sprzeczne z dyspozycją art. 15 ust. 2i

u.d.z.p.p.w., w świetle którego każdy, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu, może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty. Ustawa przewiduje więc inny, niż przyjęto w Regulaminie, termin na wniesienie zastrzeżeń do ogłoszonego wyniku postępowania konkursowego i posługuje się pojęciem „każdy”, co oznacza, że wnoszący żądanie nie musi być uczestnikiem konkursu.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność zarządzenia w części określonej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone orzeczenie.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/