



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 29 grudnia 2025 r.

Poz. 5522

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.194.2025 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 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**

uchwały nr XII.99.2025 Rady Gminy Szudziałowo z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Szudziałowo z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok, w części obejmującej § 2 ust. 2 w zakresie słów „w szczególności”; § 7; § 8 w zakresie słów „do spraw rozpatrzenia i oceny ofert złożonych na realizację zadań własnych Gminy” oraz § 9 ust. 3 i 12.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 24 listopada 2025 r. Rada Gminy Szudziałowo podjęła uchwałę nr XII.99.2025 w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Szudziałowo z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok. Program współpracy, zwany w dalszej części „Programem”, stanowi załącznik do ww. uchwały, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 listopada i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż część jej zapisów podjętych zostało z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 18 grudnia wszczął postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z brzmieniem art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338), dalej jako „ustawa”, 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.

W myśl art. 5a ust. 4 ustawy 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. 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.

Uchwała o prezentowanej treści stanowi akt prawa miejscowego, co przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Niewypełnienie bądź przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały odpowiednio w całości lub części. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa, musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały zwrócić należy uwagę na § 2 ust. 2 Programu, który formułuje otwarty katalog szczegółowych celów współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami poprzez użycie zwrotu „w szczególności”. Tymczasem, cele współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować w taki sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do wskazanych celów współpracy. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego. Użycie natomiast zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres ten przybiera postać wyczerpującego.

Kolejno w § 7 Programu, Rada postanowiła, że „Ogłaszanie otwartych konkursów ofert na zlecenie realizacji zadań własnych Gminy następuje według poniższych zasad:

- 1) materiały, w tym specyfikacje do ogłoszeń konkursowych, przygotowuje wskazany przez Wójta pracownik Urzędu Gminy;
- 2) ogłoszenia konkursowe przygotowuje i podaje do publicznej wiadomości wskazany przez Wójta pracownik Urzędu Gminy.”

Organ nadzoru podkreśla, iż organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach i jednostkach organizacyjnych gminy. Kompetencje w tym zakresie, przysługują w niniejszym przypadku wójtowi, który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania, pełniąc również funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

Kolejno organ stanowiący gminy w § 8 Programu postanowił, iż „Komisję do spraw rozpatrzenia i oceny ofert złożonych na realizację zadań własnych Gminy powołuje w drodze zarządzenia Wójt”. W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis istotnie narusza prawo, ponieważ w oparciu o art. 15 ust. 2a ustawy wynika, że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z treści tej normy prawnej wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Natomiast to organ administracji publicznej właściwy jest do rozpatrywania ofert, w tym do oceny, czy spełniają one warunki zawarte w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert. Zasadnym zatem jest stwierdzenie nieważności § 8 w zakresie słów „do spraw rozpatrzenia i oceny ofert złożonych na realizację zadań własnych Gminy”.

Dodatkowo w § 9 ust. 3 analizowanego Programu Rada postanowiła, że „Komisja, działając zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Wójta, o którym mowa w § 8 dokonuje oceny złożonych ofert”. Natomiast zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Powyższa regulacja nie tylko jednoznacznie wskazuje, że Komisje konkursowe powoływane są do opiniowania ofert, ale również wskazuje, że to w Programie współpracy powinny być zawarte zasady działania Komisji, nie zaś w zarządzeniu Wójta.

W ostatniej kolejności zwrócić należy uwagę na § 9 ust. 12 Programu, w którym to Rada postanowiła, że „W przypadku otrzymania przez podmiot dotacji w wysokości niższej niż wnioskowana, strony dokonują uzgodnień, których celem jest doprecyzowanie warunków i zakresu realizacji zadania”. W ocenie organu nadzoru powołany przepis dotyczy postanowień umowy. Rada Gminy nie posiada kompetencji do stanowienia tego typu regulacji. Władcze uregulowanie przez radę gminy zakresu przyszłej umowy cywilnoprawnej stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię prawa cywilnego, tj. w uprawnienia stron do ustalenia treści łączącego je stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 521/06, który stwierdził, iż „przyznana radzie gminy kompetencja nie oznacza dowolności”. Podejmując zatem akt normatywny organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia wynikającego z ustawy. Należy również podkreślić, iż w aktach prawa miejscowego brak jest podstawy, bez ustawowego upoważnienia, do wprowadzania regulacji stanowiącej przedmiot umowy.

W tym stanie rzeczy postanawia się jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Urszula Matusiewicz-Jasińska*