



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 30 grudnia 2025 r.

Poz. 5350

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.403.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 grudnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 85, art. 86 i 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 Kołaczycach Nr XXVI/142/2025 z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Kołaczyce 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 rok 2026.

#### Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2024 r. Rada Miejska w Kołaczycach podjęła uchwałę Nr XXVI/142/2025 w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Kołaczyce 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 rok 2026. Uchwała ta została doręczona do organu nadzoru w dniu 3 grudnia 2025 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r., poz. 1338). Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009r., ; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98). W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podstawę materialno-prawną w/w uchwały stanowi art. 5a ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który stanowi, że „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.”. Z kolei w art.5a ust. 4 pkt 8 i pkt 11 ustawy ustawodawca wskazał, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności wysokość środków przeznaczonych na realizację programu, a także tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W kwestii składu komisji konkursowej ustawodawca wypowiedział się w art. 15 ust.2a-2da ustawy: „2a. Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. 2b. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. 2c. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciele tego organu. 2d. W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie. 2da. Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f.”.

Przywołany wyżej przepis art.5a ust. 4 ustawy zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Mimo, że jest to katalog obowiązkowy a jednocześnie otwarty to należy mieć na uwadze, że w aktach prawa miejscowego nie jest dozwolone zawieranie postanowień ustanowionych przepisem wyższego rzędu czyli ustawie. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że przepis kompetencyjny winien być wypełniony w całości i bez przekraczania jego granic aktami stanowionymi na jego podstawie

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 Kołaczycach w Rozdziale 9 Programu stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXVI/142/2025 ograniczyła się do stwierdzenia, że „Wysokość środków przeznaczonych na realizację programu zostanie określona w uchwale budżetowej gminy na rok 2026”. Tego rodzaju zapis nie wypełnia dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co musi prowadzić do wniosku, iż Program nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przepisami ustawy.

Należy również zauważyć, że w postanowieniach Rozdziału 12 Programu, Rada Miejska w Kołaczycach określiła skład komisji konkursowych powoływanych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert na wyłonienie wykonawców zadań publicznych spośród organizacji pozarządowych i podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tymczasem w myśl przywołanych wyżej zapisów ustawy rada gminy ma ustalić tryb powoływania komisji i zasady jej pracy a nie ma umocowania do ustalania składu komisji, bowiem o tym rozstrzyga zapis art. 15 ust. 2b i 2d w/w ustawy. Tak więc postanowienia Rozdziału 12 ust. 2 i 3 Programu stanowią modyfikację zapisów ustawy w tej mierze. Podkreślić wypada, że tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 2014 r., sygn. akt oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Kolejno wskazuje się, że w ust. 7 Rozdziału 12 Programu Rada określiła zadania komisji konkursowej. Stosownie zaś do postanowień art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Zadaniem komisji konkursowej jest zatem wyłączenie opiniowanie złożonych ofert. Rada dokonała niedozwolonej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru wskazuje, że modyfikacja bądź uzupełnienie zapisów ustawowych przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia, bowiem modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy Programu stanowi

bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną ustawą w art. 15 ust. 2a, 2b, 2d, 2ea, w których ustawodawca określił zadania i skład komisji oraz wskazał jakie osoby mogą uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym. Zważywszy, że zadania i skład komisji konkursowej zostały określone przez ustawodawcę brak jest podstaw do wkraczania przez radę gminy w ustawowo unormowane kwestie, co wyklucza jednocześnie jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale rady.

Powyższe stanowisko znajduje pełną akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazujących, że: "norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie pozostawia wątpliwości, że 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. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przywołane 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" (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13).

Niezależnie od powyżej wskazanych naruszeń przepisów prawa należy również zauważyć, że stosownie do dyspozycji § 54 i § 55 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" – podstawową jednostką redakcyjną aktu prawnego powinien być artykuł. Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. Mając powyższe na uwadze, wskazuje się, że struktura załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Kołaczycach Nr XXVI/142/2025 z dnia 25 listopada 2024 r., którego treść została ujęta w rozdziałach, podzielonych na ustępy, nie wypełnia dyspozycji cytowanych wyżej zapisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kołaczycach Nr XXVI/142/2025 z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Kołaczyce 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 rok 2026, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Renata Piśła**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**