



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 30 grudnia 2025 r.

Poz. 5361

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.419.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r. poz. 1153)

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

załącznika do uchwały Rady Gminy Wiązownica Nr XXX/240/2025 w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy Gminy Wiązownica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok” w części dotyczącej: § 2 ust. 2 w zakresie zapisu: „m.in.”, § 11 ust. 4 do ust. 7 oraz § 12 zdanie pierwsze.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Wiązownica, działając na podstawie art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025r. poz. 1338) zwanej dalej „ustawą” i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w dniu 27 listopada 2025r. podjęła uchwałę Nr XXX/240/2023 w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy Gminy Wiązownica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2025r. Zdaniem organu nadzoru część regulacji zawartych w załączniku do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 22 grudnia 2025r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

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, 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 i w myśl ust. 4 art. 5a 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.

Ustawodawca w przytoczonym przepisie zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w programie współpracy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu, dostosowując go do uwarunkowań lokalnych i nie może pominąć żadnych kwestii, które - z punktu widzenia ustawodawcy - są istotne dla stworzenia odpowiednich warunków prawidłowej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w procesie realizacji zadań publicznych. Jednocześnie z uwagi na użyty w art. 5a ust. 4 ustawy zwrot „w szczególności”, jest to wyliczenie otwarte zezwalające na przyjmowanie przez radę gminy także innych, niewymienionych w tym przepisie spraw. Należy jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej na to przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Dokonując oceny załącznika do uchwały zwanego dalej „Programem” organ nadzoru zauważa, że niektóre jego zapisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 oraz art. 15 ust. 2a ustawy.

W § 2 ust. 2 Programu (Rozdział 2 pn. Cele główne i cele szczegółowe Programu) Rada ustaliła, że cyt.: „Celami szczegółowymi współpracy z Organizacjami są m.in.

- 1) kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego w regionie poprzez tworzenie sprzyjających warunków dla powstawania inicjatyw lokalnych, wsparcie aktywności obywatelskiej mieszkańców Gminy, umacnianie w świadomości społecznej poczucia odpowiedzialności za siebie, swoje otoczenie, wspólnotę lokalną oraz jej tradycję; promocję postaw obywatelskich i prospołecznych, przeciwdziałanie dyskryminacji wykluczeniu społecznemu;
- 2) poprawa, jakości życia mieszkańców, poprzez zaspokajanie potrzeb społecznych,
- 3) włączenie zainteresowanych Organizacji do realizacji programów służących rozwojowi Gminy.”

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, cały Program, tj. poszczególne zagadnienia w nim zawarte, w tym cele szczegółowe, o których mowa w art. 5a ust. 2 pkt 1 ustawy muszą mieć charakter zamknięty. Do określenia konkretnych celów szczegółowych Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu celów szczegółowych Programu Gminy Wiązownica o inne cele, organ ten organ będzie mógł tego dokonać w drodze stosownej zmiany uchwały. Poprzez posłużenie się zwrotem: „m.in.” Rada Gminy Wiązownica, tworząc otwarty katalog celów szczegółowych Programu, naruszyła w sposób istotny przepis art. 5a ust. 2 pkt 1 ustawy. Powyższe oznacza, że Rada, działając bez upoważnienia ustawowego, umożliwiła organowi wykonawczemu dookreślenie we własnym zakresie innych celów szczegółowych Programu.

W § 11 ust. 2 do ust. 7 Programu (Rozdział 11 pn. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert) wprowadzono zapisy dotyczące zasad działania Komisji Konkursowych. W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje naruszają w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2a ustawy zgodnie z którym, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

W wyroku z dnia 16 stycznia 2025 r. sygn. akt III OSK 2067/24 Naczelny Sąd Administracyjny zajął następujące stanowisko: „Tymczasem z art. 15 ust. 2a ustawy wyraźnie wynika, że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Uprawnienie komisji konkursowej dotyczy zatem tylko i wyłącznie opiniowania

złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać tej komisji nadane. Powołana komisja nie ma kompetencji do decydowania, które spośród złożonych ofert zaopiniuje, a które takiemu opiniowaniu nie będą podlegały. Protokół z posiedzenia takiej komisji ma więc walor "opinii" pochodzącej od organu pomocniczego względem organu samorządu terytorialnego. Natomiast to organ administracji publicznej właściwy jest do rozpatrywania ofert, w tym do oceny, czy spełniają one warunki zawarte w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert czy też nie spełniają tych warunków. Skoro rola komisji konkursowej sprowadza się wyłącznie do zaopiniowania złożonych ofert, to przesądzenie tym, że część z nich nie będzie brana pod uwagę w dalszej procedurze, jest sprzeczne z prawem. Nawet gdyby uznać, że wskazanie, że te oferty nie będą brane pod uwagę w dalszej procedurze nie oznacza, że komisji konkursowej nadane zostało uprawnienie przekraczające zakres opiniodawczy, to w rezultacie oznacza to, że Komisja wykroczyła poza swoje kompetencje, dokonując weryfikacji formalnej złożonych ofert, a jednocześnie nie wykonała powierzonego jej zadania, ponieważ co do tych ofert nie wydała opinii, poprzestając wyłącznie na wskazaniu, że oferty te nie spełniają warunków zawartych w ogłoszeniu. Organ decydujący otrzyma więc bez opinii komisji konkursowej oferty, które zdaniem komisji konkursowej nie spełniły wymogów formalnych, a tymczasem kwestie te (dotyczące oceny spełnienia wymogów formalnych) należą wyłącznie do kompetencji organu administracji publicznej, który może ocenić kwestię spełnienia przez złożoną ofertę wymogów formalnych odmiennie od komisji konkursowej, a w skrajnym przypadku komisja konkursowa w ogóle nie przekaże organowi niezaoopinowanych ofert. Nie jest bowiem jasne, jaki są prawne konsekwencje odrzucenia ofert niespełniających warunków formalnych konkursu lub złożonych po wyznaczonym terminie."

Zaprezentowany wyżej pogląd NSA organ nadzoru w pełni podziela. Tym samym wskazane zapisy Programu normujące kompetencje Komisji Konkursowej takie jak: otwarcie i rozpatrzenie ofert (§ 11 ust. 4), ocena formalna ofert (§ 11 ust. 5), ocena merytoryczna ofert (§ 11 ust. 6 i ust. 7) jako istotnie naruszające art. 15 ust. 2a ustawy podlegają stwierdzeniu nieważności.

Z kolei w § 12 Programu (Rozdział 12 pn. Postanowienia końcowe) Rada Gminy postanowiła m.in., że w sprawach nieuregulowanych w Programie będą miały zastosowanie przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, kodeksu cywilnego, ustawy o finansach publicznych, ustawy prawo zamówień publicznych i innych źródeł prawa powszechnie obowiązujących. Przytoczona regulacja narusza art. 87 Konstytucji RP, który stanowi, iż źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je stanowią, akty prawa miejscowego (ust. 2).

Przyjęty przez Radę zapis § 12 zdanie pierwsze Programu godzi zatem w obowiązujący, hierarchiczny system źródeł prawa. W kwestionowanym przepisie wyraźnie bowiem zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz kolejne wymienione ustawy. Organ stanowiący przyznał pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w kwestionowanym przepisie Programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją RP jest zaś stawianie przepisów uchwały rady gminy przed przepisami ustaw.

Ponadto, zwracam uwagę, że treść § 3 przedmiotowej uchwały winna mieć następujące brzmienie: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego”.

Podkreślić trzeba, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy ma charakter aktu prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 25.04.2025r. sygn. akt III OSK 2682/23, z 13.07.2023r. sygn. akt III OSK 1795/22). Zgodnie zatem z art. 4 ust. 1 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r. poz. 1461) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei art. 13 pkt 2 ww. ustawy stanowi, że wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Tymczasem regulacja § 3 uchwały nie spełnia powyższych wymogów, gdyż sformułowanie „podlega ogłoszeniu (...) i wchodzi w życie z dniem (...)” nie warunkuje jej wejścia od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

Z tych względów, należało stwierdzić nieważność regulacji załącznika do przedmiotowej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 2 w zakresie zapisu: „m.in.”, § 11 ust. 4 do ust. 7 oraz § 12 zdanie pierwsze.

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Magdalena Kryczka**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**