



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 stycznia 2026 r.

Poz. 172

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.418.2025 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 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr 196/XXI/2025 Rady Gminy Roźwienica z dnia 21 listopada 2025r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Roźwienica na rok 2026 z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w części dotyczącej: § 2 pkt 2 i pkt 3, § 10 ust. 9 - 11, § 10 ust. 12 w zakresie zapisów: „Po dokonaniu oceny ofert,” i „wraz ze wskazaniem dotyczącym przyznania środków finansowych, które przedkłada Wójtowi”, § 10 ust. 14 oraz § 13 załącznika do ww. uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Roźwienica, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025r. poz. 1138) zwanej dalej „ustawą” w dniu 21 listopada 2025r. podjęła uchwałę Nr 196/XXI/2025 w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Roźwienica na rok 2026 z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 5 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 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 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 realizując ustawy 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 na podstawie 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 Programu Współpracy Gminy Roźwienica z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały zwanego dalej „Programem” organ nadzoru zauważa, iż niektóre jego zapisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 ustawy, gdyż wykraczają poza delegację ustawową.

W § 2 pkt 2 Programu (Rozdział I pn. Postanowienia ogólne) Rada Gminy sformułowała znaczenie pojęcia „organizacje pozarządowe”, przyjmując, że należy przez to rozumieć „organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy”. Z kolei w § 2 pkt 3 Programu została ustalona definicja terminu „działalność pożytku publicznego”, przez którą należy rozumieć „działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pożytku publicznego w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy nie upoważnia Rady Gminy do definiowania w podjętej uchwale pojęć ustawowych. Brak upoważnienia dla organu stanowiącego w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w Programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych. Zaznaczenia przy tym wymaga, iż definicja zwrotu „działalność pożytku publicznego” określona przez Radę Gminy Roźwienica w treści Programu, odbiega od definicji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy. W myśl bowiem art. 3 ust. 1 ustawy działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Tym samym, organ stanowiący dokonał modyfikacji definicji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności § 2 pkt 3 Programu.

W art. 3 ust. 1 ustawodawca posłużył się terminem „organizacje pozarządowe”, zaś w ust. 2 i ust. 3 tego przepisu - określił szczegółowo podmioty objęte zakresem pojęcia „organizacje pozarządowe”. Zatem, brak jest podstaw prawnych do tworzenia w przedmiotowym Programie zarówno definicji „organizacji pozarządowych”, jak i definicji „działalności pożytku publicznego”. Jednocześnie zwraca się uwagę, że w judykaturze, dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (por. wyrok WSA w Poznaniu z 22.04.2015r. sygn. akt IV SA/Po 1284/14). Jednakże w sytuacji, w której organ dokonując w akcie prawa miejscowego zmiany czy modyfikacji przepisów ustawowych, skutkujący tym, iż zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu straciłaby swoje pierwotne znaczenie, co ma miejsce w niniejszej uchwale, to wówczas oznacza, że doszło do naruszenia prawa i to w stopniu istotnym (por. wyrok WSA z Łodzi z 07.03.2018r. sygn. akt II SA/Łd 94/18).

W § 10 Programu (Rozdział XI pn. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert), wprowadzono m.in. zapisy dotyczące zasad działania komisji konkursowych. W § 10 ust. 8 Programu Rada postanowiła, że zadaniem komisji konkursowej jest opiniowanie złożonych ofert. Natomiast w § 10 ust. 9 do ust. 12 Programu przyznano komisji konkursowej kompetencje wykraczające poza „opiniowanie ofert”. Z kolei w § 10 ust. 14 Programu Rada postanowiła, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne.

W ocenie organu nadzoru zapisy § 10 ust. 9 - 12 i ust. 14 Programu wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 5 ust. 2a ustawy. Poza tym regulacje § 10 ust. 9 - 12 naruszają w sposób istotny także 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 2025r. 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 przekaze 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: ocena formalna ofert (§ 10 ust. 9), ocena merytoryczna ofert (§ 10 ust. 10, ust. 11 i ust. 12), wskazanie dla Wójta dotyczące przyznania środków finansowych (§ 10 ust. 12) jako istotnie naruszające art. 15 ust. 2a ustawy podlegają stwierdzeniu nieważności. Przy czym, organ nadzoru uznał za wystarczające w odniesieniu do treści § 10 ust. 12 Programu stwierdzenie nieważności w zakresie zapisu: „Po dokonaniu oceny ofert,” oraz zapisu: „wraz ze wskazaniem dotyczącym przyznania środków finansowych, które przedkłada Wójtowi”. W tym miejscu, dodać trzeba, że w art. 15 ust. 1 ustawy ustawodawca szczegółowo i wyczerpująco określił kryteria i przesłanki rozpatrywania ofert przez organ administracji publicznej, który ogłasza konkurs ofert.

W świetle powyższego, podmiotem powołanym do rozpatrywania ofert jest wyłącznie organ administracji publicznej ogłaszający konkurs, a więc w tym wypadku - Wójt Gminy Roźwienica. Ponadto, w przytoczonym wyżej art. 15 ust. 2a ustawy jednoznacznie wskazano, iż komisje konkursowe powoływane są jedynie w celu opiniowania złożonych ofert. Tym samym, brak jest podstaw prawnych do przyznawania im dalej idących uprawnień. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący przyznał komisji konkursowej zadania, które wykraczają poza zakres „opiniowania”, co narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2b ustawy (por. również wyrok WSA w Łodzi z 09.03.2023r. sygn. akt III SA/Łd 62/23).

Odnosząc się natomiast do § 10 ust. 14 Programu dotyczącego kwestii braku odpłatności za uczestnictwo w pracach komisji konkursowej, to zdaniem organu nadzoru, organ uchwałodawczy oparciu o rozwiązania przyjęte w art. 5 ust. 4 pkt 11 ustawy nie posiada delegacji do wprowadzania

w Programie zapisów dotyczących określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować przepis decydujący o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m. in. rozstrzygnięcie o przysługującym im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 23.07. 2014r. sygn. akt III SA/Wr 175/14, także wyrok NSA z 16.01.2025r. sygn. akt III OSK 2067/24).

W § 13 Programu (Rozdział XI pn. Postanowienia końcowe) Rada wprowadziła zapis zgodnie, z którym w zakresie nieuregulowanym niniejszym programem, do współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi, stosuje się przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy Kodeks cywilny, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy Prawo zamówień publicznych.

Podkreślenia wymaga, iż § 13 Programu narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa wynikającą z art. 87 Konstytucji RP, która określa, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ponadto, z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. W świetle powyższego przepisu, unormowanie zawarte § 13 analizowanego Programu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zauważyć trzeba, iż przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów prawa miejscowego jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych. Tymczasem z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się uchwałę, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w Programie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Powyższy zapis narusza prawo w sposób istotny i podlega stwierdzeniu nieważności.

Z tych względów, należało stwierdzić nieważność uchwały Nr 196/XXI/2025 Rady Gminy Roźwienica w części wskazanej na wstępie.

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