



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 12 stycznia 2026 r.

Poz. 175

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.417.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 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 Rady Gminy Radomyśl nad Sanem Nr XVII/126/2025 z dnia 28 listopada 2025r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy gminy Radomyśl nad Sanem z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026 w części dotyczącej ust. 12.2, ust. 12.5 w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów”, ust. 12.9 załącznika do ww. uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Radomyśl nad Sanem, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025r. poz. 1138) zwanej dalej „ustawą” w dniu 28 listopada 2025r. podjęła uchwałę Nr XVII/126/2025 sprawie uchwalenia Programu współpracy gminy Radomyśl nad Sanem z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026.

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 2025r. 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 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 na podstawie przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej na to przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyzanej 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 Radomyśl nad Sanem z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały zwanego dalej „Programem” organ nadzoru zauważa, iż wskazane na wstępie jego zapisy zawarte w ust. 12 pn. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 ustawy, gdyż wykraczają poza delegację ustawową.

W ust. 12.5 Programu Rada postanowiła, że komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów”. Regulacja ta w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów” narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną wprost w art. 5 ust. 3 ustawy. Powyższa zasada ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach WSA we Wrocławiu z 25 czerwca 2014r. sygn. akt III SA/Wr 180/14, z 23 lipca 2014r. sygn. akt III SA/Wr 175/14 oraz WSA w Łodzi dnia 10 listopada 2020r. sygn. akt III SA/ Łd 360/20. Przy czym organ nadzoru uznał, iż wystarczające jest stwierdzenie nieważności ust.12.5 Programu jedynie w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów”. Skoro zasada jawności została wprowadzona przez ustawodawcę, to organ stanowiący realizując delegację ustawową z art. 5a ust. 2 pkt 11 ustawy, nie posiada kompetencji do rozstrzygnięcia w tej materii.

W ust. 12.9 Programu Rada ustaliła, że za udział w posiedzeniach komisji nie przysługuje wynagrodzenie i zwrot kosztów podróży. Jak wynika z przytoczonego wyżej art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy obligatoryjnym elementem uchwały jest określenie trybu i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Przepis art. 15 ust. 2b ustawy stanowi następnie, iż w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciel organu wykonawczego tej jednostki. Art. 15 ust. 2d ustawy mówi zaś, że w skład komisji konkursowej wchodzi osoba wskazana przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie. W dalszej kolejności art. 15 ust. 2e i ust. 2ea ustawy przewiduje, iż komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy, które mogą w szczególności uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym czy wydawać opinie.

W ocenie organu nadzoru, zapisy ust. 12.9 Programu pozostają w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Upoważnienie organu stanowiącego do określenia zasad działania komisji konkursowych nie może być bowiem interpretowane jako uprawnienie do określenia zasad uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jego pracach ofert (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 23 lipca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2025r. sygn. akt III OSK 2067/24). Postanowienie w przedmiocie zasad wynagradzania członków komisji i zwrotu kosztów

podróży nie jest tożsame z zasadami działania tej komisji. Wskazuje na to choćby przywołany wyżej art. 15 ust. 2b ustawy, z którego wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swych przedstawicieli w pracach komisji np. podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlegać będzie stosownemu reżimowi prawnemu (w szczególności ustawy o pracownikach samorządowych wraz z przepisami wykonawczymi oraz w zakresie nieuregulowanym - Kodeksu pracy wraz z przepisami wykonawczymi), stąd Rada Gminy Radomyśl nad Sanem nie może przesądzić w przedmiotowej uchwale o braku zobowiązań ze strony pracodawcy wobec takiego pracownika. W odniesieniu natomiast do pozostałych członków komisji konkursowej, tj. osób wskazanych przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz osób posiadających wiedzę specjalistyczną w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2d, ust. 2e i ust. 2ea), wobec braku adekwatnego upoważnienia w ustawie, należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych do zawierania w Programie jakichkolwiek unormowań w tym przedmiocie.

Z kolei w ust. 12.2 Rada wprowadziła następujące unormowanie: „W ocenie oferty konkursowej nie może brać udziału osoba, której powiązania ze składającym ją podmiotem mogą budzić zastrzeżenia co do jej bezstronności”.

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie posiada uprawnień w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 do uregulowania kwestii nieuczestniczenia w opiniowaniu ofert członków komisji konkursowej w okolicznościach wskazanych w ust. 12.2 Programu, gdyż materia ta jest wyczerpująco unormowana w art. 15 ust. 2f ustawy. Zgodnie z art. 15 ust. 2f ustawy do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania dotyczące wyłączenia pracownika. Zatem ust. 12.2. Programu nie tylko stanowi modyfikację art. 15 ust. 2f ustawy, ale również narusza w istotny art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Poza tym, w ust. 12.2 Programu organ stanowiący posłużył się zwrotem „ocena oferty konkursowej”, co pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2a ustawy, z którego jednoznacznie wynika, iż komisje konkursowe powoływane są jedynie w celu opiniowania złożonych ofert. Tym samym, brak jest podstaw prawnych do przyznawania im dalej idących uprawnień. W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę, że w wyroku z 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 przekaże organowi niezaopiniowanych ofert. Nie jest bowiem jasne, jaki są prawne konsekwencje odrzucenia ofert niespełniających warunków formalnych konkursu lub złożonych po wyznaczonym terminie.”

Podkreślić trzeba również, że w art. 15 ust. 1 ustawy szczegółowo i wyczerpująco zostały określone kryteria oraz 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 Radomyśl nad Sanem. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący przyznał komisji konkursowej zadania, które wykraczają poza zakres

„opiniowania”, co narusza również w sposób istotny art. 15 ust. 2b ustawy (por. również wyrok WSA w Łodzi z 9 marca 2023r. sygn. akt III SA/Łd 62/23).

Ponadto zauważa się, że w ust. 11 Programu pn. Informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji Rada określiła harmonogram prac na przygotowaniu programu (pkt 1 lit. a - g). Z informacji przekazanej Wojewodzie wynika, iż konsultacje Programu odbyły się w okresie od 4 do 19 listopada 2025r. Uwagi można było przysyłać na adres Urzędu Gminy. Do projektu Programu nie wpłynęły żadne uwagi. Zaznaczenia wymaga, iż ust. 11 Programu nie zawiera wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia Programu na 2006 rok oraz o przebiegu konsultacji z uwzględnieniem wymogów z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Program powinien bowiem odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, a więc informować o sposobie jego tworzenia i o dokładnym przebiegu jego konsultacji. Informacja o przebiegu konsultacji powinna zaś opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do czasu przeprowadzenia konsultacji i podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłoszenia sugestii, opinii czy uwag do projektu Programu, a także informacji, czy zostały one uwzględnione i czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie Programu itp. Tymczasem, określając przebieg konsultacji w ust. 11 Programu, Rada nie wskazała czasu ich przeprowadzenia oraz czy zostały zgłoszone uwagi do projektu Programu, a jeśli tak, które organizacje zgłosiły te uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z 22 czerwca 2021r. sygn. III SA/Gl 505/21, CBOSA cyt.: „Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały.”

Z tych względów, należało stwierdzić nieważność uchwały Nr XVII/126/2025 Rady Gminy Radomyśl nad Sanem 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**