



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 9 stycznia 2026 r.

Poz. 142

### ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.409.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

pkt 4 – 8 oraz pkt 10 Rozdziału VIII załącznika do uchwały Nr 241/2025 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Miejskiej Przemyśl z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2025 r. Rada Miejska w Przemyśle podjęła uchwałę Nr 241/202 w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Miejskiej Przemyśl z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2025r.

W trakcie przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy okazało się, że zapisy od pkt 4 do 8 oraz pkt 10 Rozdziału VIII załącznika do przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 18 grudnia 2025r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia ich nieważności.

W zakwestionowanych zapisach Rada Miejska w Przemyśle 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.), dalej *ustawy*.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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.

W analizowanej uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi art. 7 ust. 1 pkt 19 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz 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). Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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. Określając roczny program współpracy rada gminy, na podstawie art. 5a ust. 4 tej ustawy zobowiązana jest określić w jego treści w szczególności: cel główny i cele szczegółowe programu, zasady współpracy, zakres przedmiotowy, formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2, priorytetowe zadania publiczne, okres realizacji programu, sposób realizacji programu, wysokość środków planowanych na realizację programu, sposób oceny realizacji programu, informację o sposobie tworzenia programu i o przebiegu konsultacji oraz tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Stosownie zaś do treści art. 15 ust. 2b w/w ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Przepis art. 15 ust. 2d tej ustawy mówi, iż 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. Tym samym to organ wykonawczy gminy oraz organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazują do komisji konkursowej osobę.

W zakwestionowanych zapisach pkt 4 – 8 Rozdziału VIII Programu Rada Miejska w Przemyślu określiła, że:

*„4. W skład każdej komisji konkursowej wchodzi:*

*1) pracownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu,*

*2) przedstawiciel lub przedstawiciele organizacji pozarządowych wyłonieni w drodze przeprowadzonego wolnego naboru podanego do publicznej wiadomości.*

*5. W pracach komisji konkursowych może uczestniczyć Pełnomocnik ds. Organizacji oraz pracownik innej jednostki organizacyjnej urzędu.*

*6. W pracach komisji konkursowych, na zaproszenie Przewodniczącego, mogą uczestniczyć eksperci w charakterze doradcy.*

*7. W pracach komisji konkursowych mogą uczestniczyć także osoby rekomendowane przez Radę Sportu, Radę Seniorów oraz Radę Pożytku.*

*8. Członkowie komisji konkursowej oraz doradcy nie mogą być członkami podmiotu, który ubiega się o dotację...”.*

Zauważyć należy, że Rada w ramach upoważnienia z art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy nie jest uprawniona do regulowania w uchwale składu komisji. Kwestie składu komisji konkursowej ustawodawca unormował wyczerpująco w art. 15 ust. 2b i następujących. 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.

Ponadto zauważa się, że w pkt 10 Rozdziału VIII załącznika do przedmiotowej uchwały Rada określiła, że do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego, o czym postanowił wprost ustawodawca w art. 15 ust. 2f ustawy, dodając, że chodzi o przepisy dotyczące wyłączenia pracownika.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy Programu stanowi bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną ustawą w art. 15 ust. 2b, 2d, 2da i 2f, w których ustawodawca określił skład komisji oraz wskazał przypadki, kiedy komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez

organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz wskazał na zastosowanie do członków komisji przepisów Kpa dotyczących wyłączenia pracownika. Zważywszy, że skład komisji konkursowej został określony przez ustawodawcę brak jest podstaw do wkraczania przez radę gminy w ustawowo unormowaną kwestię członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jednocześnie jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale rady.

Organ nadzoru podkreśla, że norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie pozostawia wątpliwości, iż 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 można pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Podkreślić bowiem 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 kandydatów (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).

Zważywszy, że skład komisji konkursowej został określony przez ustawodawcę brak jest podstaw do wkraczania przez radę gminy w ustawowo unormowaną kwestię członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jednocześnie jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale rady. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazującym, że „norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów w zw. z art.5a ust. 4 pkt 11 ustawy 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 unormowania zawarte w art. 15 ust.2b-2e ustawy. 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 WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 124/13). Wskazana wyżej kwestia nie powinna być normowana przez uchwałę rady gminy, gdyż tego typu regulacje wkraczają w kompetencje organu wykonawczego, który zgodnie z ustawą wyznacza samodzielnie skład komisji konkursowej. Reasumując, wobec braku adekwatnego upoważnienia w ustawie, należy stwierdzić, brak podstaw prawnych do zawierania jakichkolwiek unormowań w zakresie dodatkowych warunków uczestnictwa w komisji konkursowej.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie jak na wstępie jest konieczne i uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

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