



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 464

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.294.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2025 r.

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

orzekam

nieważność § 15 w zakresie zwrotu: „spośród pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Kłodawie, merytorycznie odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań we współpracy z organizacjami oraz spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie”, § 16 ust. 1-3 oraz § 16 ust. 5 zdanie pierwsze w zakresie zwrotu: „z głosem doradczym” załącznika do uchwały nr XXIV/134/2025 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia "Programu współpracy Gminy Kłodawa z organizacjami pozarządowymi na 2026 rok" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2025 r. Rada Miejska w Kłodawie podjęła uchwałę nr XXIV/134/2025 w sprawie uchwalenia "Programu współpracy Gminy Kłodawa z organizacjami pozarządowymi na 2026 rok", dalej jako „uchwała”. Program współpracy Gminy Kłodawa z organizacjami pozarządowymi na 2026 rok stanowi załącznik do uchwały, dalej jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.7 ust.1 pkt 19 i art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. 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 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 listopada 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z 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), dalej jako „ustawa”: „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, jak stanowi art. 5a ust. 4 ustawy: "Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 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”.

Uregulowanie powyższych kwestii wyznacza minimalny, niezbędny zakres przedmiotowy uchwały. Brak któregokolwiek ze wskazanych elementów oznacza niewypełnienie przez prawodawcę miejscowego zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy przyznaje radzie upoważnienie wyłącznie do określenia w przedmiotowym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, nie zaś uprawnienie do ustalania składu komisji konkursowej, czy też zawężania form pomocy udzielanych komisji konkursowej przez fachowców ze specjalistyczną wiedzą (jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie).

W § 15 Programu Rada Miejska w Kłodawie przyjęła, iż: „Komisja konkursowa powoływana jest celu opiniowania złożonych ofert w drodze Zarządzenia przez Burmistrza spośród pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Kłodawie, merytorycznie odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań we współpracy z organizacjami oraz spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie.”

W § 16 Programu rada uchwaliła: „W skład komisji konkursowej wchodzi: 1) 3 - 5 przedstawicieli organu wykonawczego, w tym przedstawicieli komórek merytorycznych, 2) do 4 przedstawicieli wskazanych przez organizacje pozarządowe lub inne podmioty z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie.” (ust. 1), „Organizacje pozarządowe lub inne podmioty mogą wskazywać osoby do składu komisji konkursowej od dnia ogłoszenia konkursu do dnia upływu terminu składania ofert w danym konkursie. Wskazania osób zgłoszone po tym terminie nie zostaną uwzględnione.” (ust. 2), „W przypadku zgłoszenia przez organizacje pozarządowe do składu komisji większej liczby osób niż wynika z ust. 1 pkt 2 o powołaniu osoby do składu komisji decyduje kolejność zgłoszenia” (ust. 3).

Zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast w myśl art. 15 ust. 2d ustawy 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. Tymczasem rada określiła w Programie skład komisji konkursowej w sposób modyfikujący normy ustawowe. Rada postanowiła, że: w skład komisji konkursowej wchodzi pracownicy Urzędu Miasta i Gminy w Kłodawie czy przedstawiciele komórek merytorycznych" (§ 15 i § 16 ust. 1 pkt 1 Programu), podczas gdy ustawodawca wymaga powołania w skład komisji przedstawicieli organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Organ nadzoru podkreśla, że skład komisji konkursowej został już ustalony przez ustawodawcę, dlatego też regulowanie tej kwestii, i to w sposób modyfikujący przepisy ustawowe należy uznać za niedopuszczalne i naruszające prawo w stopniu istotnym.

Nadto Rada Miejska w Kłodawie wskazując w § 16 Programu, iż w skład komisji konkursowej wchodzi „inne podmioty” dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawy. Podkreślenia wymaga, iż przepisy art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy przyznają radzie upoważnienie do określenia w przedmiotowym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Natomiast skład takich komisji został unormowany przez samego ustawodawcę w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy.

Podsumowując, rada nie została upoważniona do wkraczania w materię uregulowaną ustawowo, w szczególności nie może dokonywać jej modyfikacji. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 11 czerwca 2013 r., III SA/Wr 124/13 (CBOSA) orzekł: "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 art. 15 ust. 2b-2e ustawy 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". W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 10 listopada 2020 r., III SA/Łd 360/20 (CBOSA): "Kwestia składu komisji konkursowej do opiniowania złożonych ofert w otwartych konkursach została już uregulowana w art. 15 ust. 2b-2e ustawy i istotnym naruszeniem prawa jest modyfikacja i powtórzenie tych przepisów w uchwale gminy".

W związku powyższy należało stwierdzić nieważność § 15 Programu w zakresie zwrotu: „spośród pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Kłodawie, merytorycznie odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań we współpracy z organizacjami oraz spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie” oraz § 16 ust. 1 -3 Programu.

W § 16 ust. 5 Programu Rada Miejska w Kłodawie przyjęła, że: „W pracach komisji mogą uczestniczyć z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby te zaprasza Burmistrz bądź komisja konkursowa.”

W ocenie organu nadzoru, przywołana powyżej regulacja w zakresie zwrotu: „z głosem doradczym” została wydana z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2e w zw. z ust. 2ea ustawy. W art. 15 ust. 2e ustawy przyjęto, że: „Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy”. Z kolei art. 15 ust. 2ea ustawy wskazano: „Osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie”.

Oznacza to, że komisja konkursowa może co do zasady korzystać z fachowców posiadających specjalistyczną wiedzę dotyczącą przedmiotu konkursu, jeśli oczywiście zajdzie taka potrzeba. Użyty w art. 15 ust. 2e ustawy zwrot „może korzystać z pomocy”, w ocenie organu nadzoru, oznacza, iż korzystanie z pomocy rozumiane jest szeroko i pomoc może być udzielana w różnych formach, adekwatnych do zaistniałych potrzeb. Z kolei zwrot „w szczególności” zawarty w art. 15 ust. 2ea ustawy oznacza jedynie przykładowe wskazanie form pomocy jakie zwykle będą realizowane (głos doradczy i wydawanie opinii). Uprawnienia fachowców nie są zatem ograniczone - wbrew kwestionowanej regulacji uchwały - jedynie do uczestniczenia w pracach takiej komisji z głosem doradczym.

W konsekwencji - skoro ustawodawca przyznał komisji konkursowej możliwość korzystania z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę, a jednocześnie wymienił jedynie przykładowe formy udzielania tej pomocy (głos doradczy i opinie), to komisja konkursowa może skorzystać z takiej formy pomocy, jaka będzie pomocna w związku z zaistniałą potrzebą. Rada nie jest natomiast upoważniona do wskazywania tej czy innej formy, w jakiej pomoc może zostać udzielona (w przedmiotowej sprawie wskazano głos doradczy). Mogłoby się bowiem okazać, iż wprowadzona w programie forma pomocy będzie zupełnie nieprzydatna komisji konkursowej i jej zastosowanie miałyby się z powstałą, realną potrzebą. Takie działanie mogłoby doprowadzić w efekcie do pozbawienia komisji konkursowej możliwości skorzystania z pomocy fachowców w pożądaney formie, a tym samym utrudnić czy nawet uniemożliwić ocenę ofert przez komisję konkursową. Należy podkreślić, że ust. 2e o treści: „W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy” został dodany do art. 15 ustawy dopiero od 12 marca 2010 r. na podstawie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 28 poz. 146). Ponadto od 9 listopada 2015 r. na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1339), do ustawy w art. 15, po ust. 2e dodano ust. 2ea w brzmieniu: „Osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie”, a dotychczasowa treść ust. 2e (w art. 15 ustawy) otrzymała treść: „Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy”.

Oznacza to, że przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie początkowo nie zawierały postanowień o korzystaniu przez komisję konkursową z pomocy fachowców. Dopiero w roku 2010 włączono do ustawy postanowienie o możliwości korzystania z głosu doradczego przez komisję konkursową, a w 2015 wprowadzono możliwość generalnego korzystania przez komisję konkursową z pomocy fachowców, dodając - obok głosu doradczego jako przykładowej formy pomocy - również „wydawanie opinii”.

W związku z powyższym, zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zwrotu: „z głosem doradczym” zawartego w § 16 ust. 5 Programu.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Kłodawie

Burmistrz Kłodawy