



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 23 grudnia 2025 r.

Poz. 4404

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE PNK.I.4130.180.2025

WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 22 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 i 1436; dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/76/2025 Rady Miejskiej w Pierzchnicy z dnia 26 listopada 2025 w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy Gminy Pierzchnica z organizacjami pozarządowymi na rok 2026 w części dotyczącej:

- § 9 pkt 4 załącznika do uchwały w zakresie słów „w szczególności”;
- § 13 załącznika do uchwały w zakresie słów „w szczególności”;
- § 16 ust. 6 załącznika do uchwały;
- § 17 ust. 1 załącznika do uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Pierzchnicy na sesji w dniu 26 listopada 2025 r. podjęła uchwałę nr XIX/76/2025 w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy Gminy Pierzchnica z organizacjami pozarządowymi na rok 2026. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 28 listopada 2025 r. Organ nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r. zawiadomił organ uchwałodawczy gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień. Rada Miejska w Pierzchnicy złożyła wyjaśnienia w wyznaczonym terminie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano między innymi przepis art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2025, poz. 1338; dalej zwana: „ustawą”), zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Jednocześnie w art. 5a ust. 4 ustawy

przewidziano, iż roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy 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 ustawy;
- 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.

W § 9 pkt 4 Roczno programu współpracy Gminy Pierzchnica z organizacjami pozarządowymi na rok 2026 (zwany dalej: „Programem”), stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Miejska, określając formy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, posłużyła się zwrotem „w szczególności”, co powoduje, że katalog form współpracy określony w Programie ma charakter otwarty, a co za tym idzie, dopuszcza także inne, nieuwzględnione w Programie, formy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Również w treści § 17 ust. 1 Programu Rada Miejska wskazała, że Program ma charakter otwarty. Zakłada możliwość uwzględniania nowych form współpracy i doskonalenia tych, które już zostały określone. Tymczasem zgodnie z treścią art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy Rada Miejska została zobowiązana do określenia w Programie wszystkich form, w jakich współpraca ta będzie realizowana.

Organ nadzoru podziela w tym zakresie argumentację przedstawioną, między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt: III SA/Wr 162/14, zgodnie z którą zakresem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prawodawca objął skonkretyzowanie i skatalogowanie (numerus clausus) przez organ stanowiący gminy form współdziałania na obszarze właściwości gminy, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z gminą (uczestnicy programu) nie miały wątpliwości w kwestii możliwych, przewidzianych wprost form współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego. Stworzenie otwartego katalogu form współpracy z organizacjami pozarządowymi w uchwale rady gminy w przedmiocie rocznego programu współpracy, poprzez użycie zwrotu „w tym” narusza art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego.

W ocenie Wojewody powyższe stanowisko zachowuje swoją aktualność także odniesieniu do Programu przyjętego przez Radę Miejską w Pierzchnicy. Gmina może podjąć współpracę z organizacjami pozarządowymi w formach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, jak również w innych formach niewymienionych w tym przepisie. Nie oznacza to jednak, że Rada Miejska może tworzyć otwarty katalog form tej współpracy. Rada ma prawo wyboru form współpracy, jednak powinna je uregulować w uchwale w sposób wyczerpujący. Tymczasem zakwestionowane

postanowienia Programu umożliwiają prowadzenie współpracy w innych, niesprecyzowanych przez Radę formach. Należy mieć przy tym na uwadze, że do określenia form współpracy właściwy jest wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy będzie mógł tego dokonać jedynie ten organ.

Zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 9 pkt 4 Programu w zakresie słów „w szczególności” oraz § 17 ust. 1 Programu.

W treści postanowienia § 13 Programu Rada Miejska wskazała, że miernikami efektywności Programu współpracy gminy Pierzchnica z organizacjami pozarządowymi w 2026 r. będą uzyskane informacje dotyczące w szczególności: (...). Tym samym Rada Miejska nie określiła wszystkich mierników oceny efektywności realizacji Programu, o czym świadczy zawarty w cytowanym postanowieniu zwrot „w szczególności”.

W wyroku z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt: III OSK 1795/22, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu. Podobnie w wyroku z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt: III SA/Wr 391/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyjaśnił, że wprowadzenie otwartego katalogu kryteriów ocennych umożliwia podmiotowi realizującemu uchwałę stosowanie dowolnie określonych przez siebie (nie ustanowionych przez Radę) kryteriów do oceny prawidłowości realizacji programu. Skoro Rada scedowała – de facto, przynajmniej w części – swoje kompetencje w zakresie określania kryteriów oceny realizacji programu podmiotowi, który będzie uchwałę wykonywał w tym zakresie, takie rozwiązanie pozostaje w ewidentnej sprzeczności z celem upoważnienia Rady wynikającym z art. 5a ust. 1 ustawy, co uznać wypada za istotne naruszenie prawa, które nastąpiło poprzez nieuprawnione użycie zwrotu „w szczególności”.

Tym samym, w ocenie Wojewody, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy Rada Miejska powinna w sposób wyczerpujący ustalić, według jakich kryteriów ocena realizacji Programu ma być dokonywana, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w analizowanej części w zakresie słów „w szczególności”.

Ponadto w § 16 ust. 6 Programu Rada Miejska w Pierzchnicy przyjęła, że za udział w posiedzeniach komisji jej członkom nie przysługuje wynagrodzenie i zwrot kosztów podróży. W ocenie organu nadzoru uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej, o którym mowa w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nie obejmuje wskazania, czy uczestnictwo w pracach komisji jest odpłatne. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2025 r., sygn. akt: III OSK 2067/24, uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji, czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne. W konsekwencji zasadne jest stwierdzenie nieważności § 16 ust. 6 Programu.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk