



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 listopada 2025 r.

Poz. 6213

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.614.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/144/2025 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 25 września 2025 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Skoczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 9 i pkt 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2025 r. Rada Miejska Skoczowa przyjęła uchwałę Nr XV/144/2025 w sprawie Programu współpracy Gminy Skoczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026, dalej jako „uchwała”. W załączniku do uchwały określono: *Program współpracy Gminy Skoczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy – *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. 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.*

Analiza treści art. 5a ust. 4 pkt 1-pkt 11 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty – w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, w ocenie organu nadzoru, Rozdział XII ust. 1-ust. 11 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. W wyżej powołanej regulacji Programu wskazano, co następuje:

Rozdział XII. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert

1. *W celu opiniowania ofert składanych na realizację zadań publicznych przez Organizacje w ramach ogłaszanych konkursów ofert, Burmistrz ogłasza nabór na członków komisji konkursowych, zamieszczając ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego.*
2. *Czas składania zgłoszeń przedstawicieli Organizacji do udziału w pracach komisji, określa w ogłoszeniu Burmistrz i wynosi do 7 dni.*
3. *Wyboru osób wchodzących w skład komisji, spośród wskazanych przez Organizacje kandydatur, dokonuje Burmistrz.*
4. *Imienny skład komisji, regulamin pracy oraz termin zwołania posiedzenia komisji, określa Burmistrz w formie zarządzenia.*
5. *Pracami komisji kieruje przewodniczący, który jest wyznaczony przez Burmistrza, a w przypadku jego nieobecności wyznaczony przez niego członek komisji.*
6. *W ramach oceny formalnej potwierdza się spełnienie wymogów formalno-prawnych przez oferenta, określonych w ustawie, przepisach wykonawczych do ustawy, Programie oraz na podstawie kryteriów podanych w ogłoszeniu konkursowym.*
7. *Dalszej ocenie podlegają tylko oferty spełniające wymogi, o których mowa w punkcie 6.*
8. *Każdy z członków komisji dokonuje oceny merytorycznej wszystkich ofert złożonych w ramach konkursu, które uzyskały pozytywną ocenę na etapie weryfikacji formalnej.*
9. *Komisja, po dokonaniu oceny ofert, przygotowuje wspólną opinię w formie protokołu wraz ze wskazaniem dotyczącym przyznania środków finansowych, którą przedkłada Burmistrzowi.*
10. *Decyzję o udzieleniu zlecenia zadania oraz dofinansowania podejmuje Burmistrz po zapoznaniu się z protokołem komisji konkursowej. Od decyzji Burmistrza nie przysługuje odwołanie.*
11. *Komisja ulega rozwiązaniu z dniem rozstrzygnięcia lub unieważnienia konkursu.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert (art. 13 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 1 ustawy organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;
- 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;
- 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;
- 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;
- 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;
- 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Stosownie natomiast do treści art. 15 ust. 2a ustawy *Organ administracji ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert*. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, w tym przypadku do Burmistrza Miasta. Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać, aby merytoryczna ocena ofert stanowiła takie opiniowanie. Wymaga również wskazania, że organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do przypisywania komisji innych zadań niż te, które zostały wymienione w ustawie (np. merytoryczna ocena ofert zamiast dokonywanie ich opiniowania). Wobec powyższego, Rada Miejska Skoczowa nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, gdyż przypisała ww. Komisji zadanie nieokreślone w ustawie, tj. na podstawie przedmiotowego Programu zadaniem Komisji Konkursowej jest dokonywanie oceny ofert, a nie ich opiniowanie – co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które przesądza o konieczności wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego. Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że wszystkie regulacje Programu muszą być ze sobą spójne, co oznacza, że ujęcie jedynie w Rozdziale XII ust. 10 zd. 1 Programu, że: *Decyzję o udzieleniu zlecenia zadania oraz dofinansowania podejmuje Burmistrz po zapoznaniu się z protokołem komisji konkursowej*, gdyż z pozostałych ustępów omawianego Rozdziału (ust. 7 - 9) jednoznacznie wynika, że Komisja dokonuje oceny ofert. Jak już wyżej szczegółowo wykazano, dokonywanie oceny ofert przez Komisję Konkursową jest sprzeczne z ww. przepisami ustawy.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że w ocenie organu nadzoru regulacja Programu (Rozdział XII ust. 6-8) odnosząca się do możliwości dokonywania przez komisję konkursową oceny formalnej ofert, stanowi przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. W treści przedmiotowego przepisu ustawy jest mowa jedynie o konieczności określenia w uchwale zasad działania komisji konkursowych, a przy tym taka konstrukcja przepisów uchwalonych przez Radę, wypacza rolę organu wykonawczego jako podmiotu uprawnionego ustawowo do dokonywania wiążącej oceny wszystkich ofert konkursowych. Zgodnie bowiem z powołanym już wyżej art. 15 ust. 2a ustawy: *Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert*. Z treści tej normy prawnej wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy wyłącznie opiniowania złożonych ofert (w tym ofert niespełniających warunków formalnych). Wobec powyższego oceny formalnej powinien dokonać organ wykonawczy gminy, któremu przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Przyznane komisji uprawnienia do dokonywania oceny formalnej ofert czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Burmistrza Miasta.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Należy wskazać, że w tym zakresie słuszne jest stanowisko organu nadzoru, iż z art. 15 ust. 2a u.d.p.p.i.w. wynika, że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisje konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Z treści tej normy prawnej wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. W tym miejscu pozostaje wskazać skarżącej Gminie, że dla oceny zakresu uprawnienia komisji konkursowej bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż zapis art. 15 ust. 2a ww. ustawy dotyczy organu administracji publicznej, oczywistym bowiem pozostaje, że nie można nadać innego uprawnienia komisji konkursowej w sytuacji, gdy podmiotem ogłaszającym konkurs nie jest organ administracji publicznej lecz jednostka samorządu terytorialnego.*

Dalej należy wskazać, że regulacja Rozdział XII ust. 4 w zakresie wyrazów: „regulamin pracy” Programu również została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. W omawianej regulacji Programu wskazano, iż: *Imienny skład komisji, regulamin pracy oraz termin zwołania posiedzenia komisji, określa Burmistrz w formie zarządzenia.*

Jak już wyżej wyjaśniono, na podstawie art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 ustawy organ stanowiący gminy uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, który powinien zawierać m.in. wyczerpujące uregulowanie wszystkich zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Jednakże w ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja Programu w zakresie sformułowania: „regulamin pracy” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada kompetencji do nakładania na Burmistrza Miasta obowiązku ustalenia regulaminu pracy ww. komisji konkursowej. Organ stanowiący gminy w sposób nieuprawniony zrzekł się kompetencji do kompleksowego uregulowania zasad działania komisji konkursowej w przedmiotowej uchwale przekazując je organowi wykonawczemu. Działając w ten sposób Rada Miejska dokonała w istocie nieuprawnionej subdelegacji ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy.

Powyższej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Norma kompetencyjna do uregulowania „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, wyprowadzona z art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie daje bowiem organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia regulaminu pracy komisji konkursowej. Z art. 5a ust. 4 pkt 11 tej ustawy wynika, że to rada gminy jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Pod pojęciem tych zasady należy rozumieć procedurę, tryb pracy, jaki jest stosowany przy wykonywaniu zadań przez taką komisję. (...). Z zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP, wynika natomiast wymóg regulowania określonej materii przez akt jednostki samorządu terytorialnego jedynie na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, naruszając jednocześnie konstytucyjne warunki legalności aktu (...).*

W ocenie organu nadzoru regulacja Rozdziału X ust. 1 Programu stanowiąca, że: *Burmistrz przedkłada Radzie Miejskiej, roczne sprawozdanie z realizacji Programu na zasadach określonych w art. 5a ust. 3 ustawy* – została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, gdyż Rada Miejska nie posiada upoważnienia do nałożenia obowiązku sporządzenia przez Burmistrza sprawozdania z realizacji Programu. Powyższej kompetencji organu stanowiącego gminy nie można wywieść z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 9 ustawy, jak również z pozostałych przepisów ustawy. Dodatkowo należy zaznaczyć, że kwestia dotycząca złożenia przez organ wykonawczy gminy sprawozdania z wykonania przedmiotowego Programu została już uregulowana przez ustawodawcę w art. 5a ust. 3 ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie wskazał, że: *wykonanie i przedłożenie sprawozdania jest czynnością techniczną, uregulowaną przez ustawodawcę, nie można zatem uznać, iż stanowi formalny warunek sposobu oceny realizacji programu. Ponadto uchwała Rady Miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującej ustawie* (por. wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Skoczowa przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 9 i pkt 11 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/144/2025 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 25 września 2025 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Skoczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz