

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ III
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 21 sierpnia 2026 r.
Sygn. akt III SA/Po 555/26

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Gminy Duszniki
ul. Sportowa 1
64-550 Duszniki

DOREČZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 19 sierpnia 2026 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 12 sierpnia 2026 r. wraz z uzasadnieniem.


Sekretarz
Anna Maczmarek

st. sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2026.143 t.j.) - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak
	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
	Sędzia	WSA Józef Maleszewski (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 12 sierpnia 2026 r.
sprawy ze skargi w Prokuratora Rejonowego w Szamotułach
na uchwałę Rady Gminy Duszniki
z dnia 28 października 2025 r. nr XXIII/161/25
w sprawie Roczno program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi
podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w Gminie Duszniki
na 2026 rok

stwierdza nieważność § 13 ust. 8 załącznika do zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek
st. sekretarz sądowy

U Z A S A D N I E N I E

Pismem z dnia 14.04.2026 r. Prokurator Rejonowy w Szamotułach zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu uchwałę Nr XXIII/161/25 Rady Gminy Duszniki z dnia 28.10.2025 r. w sprawie Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w Gminie Duszniki na 2026 rok. w części tj. § 13 ust. 8 załącznika do ww. uchwały.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 poz. 1338 ze zm., dalej: ustawa) polegające na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej poprzez nieuprawnione określenie zasad wynagradzania członków komisji konkursowej, formułując zasadę o treści: „Udział w pracach komisji konkursowej jest nieodpłatny, członkom komisji nie przysługuje także zwrot kosztów podróży”.

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, tj. § 13 ust. 8 załącznika do ww. uchwały, a nadto - na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. - o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że zgodnie z art. 5a ust. 1 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. W myśl natomiast art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Uchwała rady powiatu (lub uchwała rady gminy) podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami

wymienionymi w art. 3 ust. 3. jest aktem prawa miejscowego. Program ten konkretyzuje bowiem sposoby działania powiatu/gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy - prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne powiatu/gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno - konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno - abstrakcyjnym, dotyczące współpracy powiatu / gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 04.12.2020 r., III SA/Łd 592/20, Lex).

Akty prawa miejscowego - jako akty niesamoistne - wydawane są na podstawie upoważnień zawartych w ustawach. Wskazuje na to sam ustrojodawca w art. 94 zd. 1 Konstytucji, w świetle którego organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć zatem źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie określa ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego. Z art. 94 zd. 1 Konstytucji wynikają też minimalne wymagania, jakie muszą spełniać wszelakie upoważnienia ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego. Jest to wskazanie organu upoważnionego do wydania aktu prawa miejscowego, którym może być organ samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji rządowej, a także kwestie (zakres spraw), które mają znaleźć się w tym akcie. Wynika z tego, że delegacje ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego - w przeciwieństwie do upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń - nie muszą być szczegółowe, mogą nie zawierać wytycznych dotyczących treści aktu i wreszcie wydawane na ich podstawie akty nie muszą wykonywać ustaw. Podstawa prawna do stanowienia aktów prawa miejscowego opiera się bowiem na stosunkowo szeroko określonej klauzuli konstytucyjnej, umożliwiającej działanie „na podstawie i w

granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 Konstytucji), ale bez wyraźnie oznaczonego obowiązku „wykonywania ustaw”. Jest to podyktowane z jednej strony decentralizacją i samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś - zróżnicowanym charakterem poszczególnych aktów prawa miejscowego i delegacji ustawowych, na podstawie których są wydawane (zob. M. Kaczocho, Kilka uwag na temat treści upoważnień ustawowych do wydania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, Przegląd Legislacyjny 4/2023, str. 63-75).

Rada Gminy Duszniki, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 i 4 ustawy, podjęła w dniu 28.10.2025 r. uchwałę Nr XXIII/161/25 w sprawie Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w Gminie Duszniki na 2026 rok. Integralną częścią tej uchwały, zgodnie z jej § 1, jest załącznik stanowiący Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w Gminie Duszniki na 2026 rok. W § 13 ust. 8 załącznika ustanowiono zasadę o treści: „Udział w pracach komisji konkursowej jest nieodpłatny, członkom komisji nie przysługuje także zwrot kosztów podróży”.

Stwierdzić należy, że w zaskarżonej części, tj. w zakresie określającym zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, organ uchwałodawczy przekroczył zakres delegacji ustawowej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, z normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie da się wyprowadzić upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia zasad uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach, poprzez wskazanie, że uczestnictwo to jest nieodpłatne, czy też że członkom komisji nie przysługuje zwrot wydatków związanych z wykonywaniem czynności. Uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być bowiem utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji, czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne. Dodatkowo, brzmienie art. 15 ust. 2b ustawy przemawia za brakiem kompetencji do określenia zasad wynagradzania członków komisji. Zgodnie z tym przepisem, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swoich przedstawicieli w pracach komisji podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega stosownemu reżimowi prawnemu - w szczególności ustawie z dnia 21.11.2008 r. o

pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1135) - wraz z przepisami wykonawczymi oraz przepisami Kodeksu pracy. Stosownie natomiast do art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych, czynności pracodawcy wobec takich osób będzie wykonywał wójt (burmistrz, prezydent miasta) / starosta / marszałek województwa. W konsekwencji zatem, skoro wynagrodzenie pracowników samorządowych podlega określonemu reżimowi prawnemu, a w stosunku do pozostałych członków komisji konkursowej brak jest podstaw do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad uczestnictwa w jej pracach, a tym samym zasad wynagradzania, to w konsekwencji zapis odnoszący się do zasad wynagradzania członków komisji konkursowej jest niezgodny z prawem (zob. wyrok NSA z dnia 16.01.2025 r., III OSK 2067/24, Lex).

Jednocześnie, zdaniem skarżącego, wskazane naruszenie prawa uznać należy za istotne.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się m.in. naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 16.07.2025 r., II SA/Ke 242/25, Lex). Postanowienia aktu prawa miejscowego wykraczające poza zakres ustawowego upoważnienia traktowane są jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18.08.2020 r., IV SA/Po 156/20, Lex). W takiej sytuacji uchwała organu samorządu terytorialnego jest nieważna (zob. wyrok NSA z dnia 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, Lex).

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Duszniki wniósł o oddalenie skargi.

W ocenie Organu zaskarżona regulacja - wbrew stanowisku Prokuratora - mieści się w granicach ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, który nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek określenia w programie współpracy trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Kwestie związane z organizacją pracy komisji konkursowej, w tym określenie charakteru udziału jej członków, zasad wykonywania funkcji oraz ewentualnych świadczeń związanych z uczestnictwem w pracach komisji, pozostają elementem „zasad działania” komisji w rozumieniu powołanego przepisu. Pojęcie „zasad działania” ma charakter szeroki i obejmuje wszelkie reguły organizacyjne dotyczące funkcjonowania komisji konkursowej, o ile pozostają w związku z jej funkcjonowaniem, nie są sprzeczne z ustawą oraz służą zapewnieniu prawidłowego przebiegu postępowania konkursowego. Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie ustanawiają po stronie członków komisji konkursowej ustawowego prawa do wynagrodzenia ani prawa do zwrotu kosztów podróży. Brak jest również jakiegokolwiek normy prawnej nakładającej na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek finansowania udziału członków komisji w jej pracach. Skoro ustawodawca nie przewidział takiego uprawnienia, nie sposób przyjąć, że jego niewprowadzenie lub jednoznaczne wyłączenie w akcie prawa miejscowego narusza prawo.

Udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w komisji konkursowej ma charakter dobrowolny i opiera się na zasadzie współpracy obywatelskiej oraz partycypacji w wykonywaniu zadań publicznych. Osoby wyrażające zgodę na udział w pracach komisji czynią to świadomie, akceptując warunki określone w programie współpracy. Z tego względu przyjęcie zasady nieodpłatności oraz braku zwrotu kosztów podróży nie narusza praw członków komisji ani zasad równego traktowania. Podkreślenia wymaga także, że gospodarowanie środkami publicznymi powinno odbywać się zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i efektywności wynikającymi z ustawy o finansach publicznych. Wprowadzenie zasady nieodpłatnego udziału w pracach komisji konkursowej stanowi realizację tych zasad i mieści się w zakresie samodzielności organizacyjnej gminy wynikającej z art. 16 ust. 2 oraz art. 165 Konstytucji RP.

Argumentacja Prokuratora oparta na wykładni art. 15 ust. 2b ustawy oraz na przepisach dotyczących stosunku pracy pracowników samorządowych jest irrelevantna dla kontroli legalności postanowienia programu współpracy o zakwestionowanej treści. Art. 15 ust. 2b ustawy określa bowiem wyłącznie skład komisji konkursowej - wskazuje, że w skład komisji powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego. Nie zawiera żadnej normy przyznającej członkom komisji wynagrodzenie, zakazującej

nieodpłatności udziału, lub nakazującej wypłatę odrębnego ekwiwalentu za uczestnictwo w komisji. Z przepisu kompetencyjno-organizacyjnego dotyczącego składu komisji nie można wyprowadzać normy płacowej, jak uczynił to Prokurator. Art. 15 ust. 2b reguluje kto może wchodzić w skład komisji, a nie na jakich zasadach finansowych uczestniczy w jej pracach.

Zakwestionowana norma Uchwały nie reguluje wynagrodzenia pracowników samorządowych ani zasad ich wynagradzania wynikających ze stosunku pracy, ani nie ingeruje w te zasady. Przepis Uchwały nie stanowi o wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego, o dodatkach do wynagrodzenia, o składnikach płacy, ani o pozbawieniu pracownika należnego wynagrodzenia. Stanowi jedynie zasadę organizacyjną dotyczącą udziału w pracach określonego ciała opiniodawczego - komisji konkursowej. To zasadniczo inny przedmiot regulacji niż kwestie pracownicze. W konsekwencji przepisy ustawy o pracownikach samorządowych oraz kompetencje pracodawcy do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy pozostają poza zakresem normowania uchwały i nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli tego postanowienia. Zatem zapis o nieodpłatności udziału w pracach komisji nie ingeruje w system wynagrodzeń pracowników samorządowych.

Sam udział w komisji może być bowiem nieodpłatny, co nie znaczy, że wójt nie ma pełnej swobody w kształtowaniu zakresu obowiązków swoich pracowników oraz stosowania zasad wynagradzania określonych w ustawie o pracownikach samorządowych. Wynagrodzenie pracownicze jest wypłacane za wykonywanie obowiązków na zajmowanym stanowisku, a uczestnictwo w komisjach organizowanych przez pracodawcę może stanowić element tych obowiązków. Możliwy jest także scenariusz, że udział w komisji spowoduje czasowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań pracownikowi samorządowemu, co umożliwia przyznanie pracownikowi dodatku specjalnego, uregulowanego w art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Żadne z powyższych unormowań nie stałoby w sprzeczności z ustanowioną w uchwale zasadą o nieodpłatności udziału w komisji. Sam udział w komisji może być nieodpłatny, lecz konsekwencje udziału w komisjach w kontekście obowiązków służbowych delegowanych do tych zadań pracowników to zupełnie inna kwestia.

Zakres normowania zaskarżonej uchwały oraz zakres regulacji ustawy o pracownikach samorządowych pozostają więc względem siebie rozłączne i nie pokrywają się. Uchwała reguluje wyłącznie organizacyjne zasady funkcjonowania

komisji konkursowej w ramach programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, natomiast ustawa o pracownikach samorządowych odnosi się do statusu pracowniczego, zasad zatrudnienia oraz wynagradzania pracowników samorządowych.

Pozostawiając kwestię wewnętrznych unormowań związanych z wynagrodzeniami pracowników samorządowych, komisja konkursowa na podstawie ustawy nie składa się wyłącznie z pracowników urzędu. W jej skład mogą wchodzić także osoby wskazane przez organizacje pozarządowe. I tu również uchwała nie ingeruje w czas pracy tych osób, zasady ich wynagradzania, czy też rozliczeń za wyjazdy służbowe w związku z pracami w komisji (wszakże ich praca w organizacjach pozarządowych również często jest odpłatna). Kwestionowany zapis uchwały dotyczy więc jedynie kwestii organizacyjno - technicznych z punktu widzenia działania Programu a nie rozliczeń pracowników, czy to samorządowych czy też pracowników NGO delegowanych do wykonywania prac w komisjach przez swoich pracodawców.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1267), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r., poz. 143, z późn. zm., dalej: p.p.s.a.) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662 z późn. zm., dalej: u.s.g.) uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Ponieważ stosownie do treści art. 91 ust. 4

u.s.g., w przypadku "nieistotnego naruszenia prawa" organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" aktem organu jednostki samorządu terytorialnego powinno skutkować stwierdzeniem jego nieważności (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 18 listopada 2020 r. sygn. akt I OSK 3294/18, z 7 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 1663/16, z 3 grudnia 2013 r. sygn. akt I OSK 2154/13, z 1 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 684/12 - niepublikowane; dostępne: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>; T. Woś (w:) H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2016 r., art. 147.).

Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania takiej sankcji. Do "istotnych" naruszeń prawa zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast w art. 94 Konstytucja RP wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Sąd orzekający podziela pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2025 r. w sprawie III OSK 2067/24 i w prawomocnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 czerwca 2026 r. w sprawie III SA/Po 533/26 (dostępne w internetowej bazie orzeczeń CBOSA, orzeczenia.nsa.gov.pl), zgodnie z którym z normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie

da się wyprowadzić upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia zasad uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach, poprzez wskazanie, że uczestnictwo to jest nieodpłatne, czy też że członkom komisji nie przysługuje zwrot wydatków związanych z wykonywaniem czynności. 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.

Co istotne, wynagrodzenie takich pracowników (członków komisji) podlega stosownemu reżimowi prawnemu – w szczególności ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1135), wraz z przepisami wykonawczymi oraz przepisami Kodeksu pracy (por. wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2025 r., sygn. III OSK 2067/24).

Przenosząc powyższe poglądy wyrażone w orzecznictwie na grunt niniejszej sprawy, uznać należało, że Prokurator słusznie wnosił o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie § 17 ust. 3 załącznika do uchwały. W myśl tego zapisu bowiem organ ustalił zasady uczestnictwa członków komisji w jej pracach, poprzez wskazanie, że uczestnictwo to jest nieodpłatne, a członkom komisji nie przysługuje zwrot kosztów podróży. To z kolei – jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny – stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Odnosząc się do argumentacji skargi, Sąd stwierdza, że neguje tezy, iż „gospodarowanie środkami publicznymi powinno odbywać się zgodnie z zasadami celowości, oszczędności i efektywności” oraz że wprowadzenie zasady nieodpłatnego udziału w pracach komisji konkursowej może stanowić realizację tych zasad. Sąd nie zajmuje też stanowiska w kwestii celowości wprowadzenia zasady nieodpłatności udziału w pracach komisji, podziela jedynie wyrażone wyżej stanowisko orzecznictwa, że „tryb powoływania i zasady działania komisji” (art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy) to pojęcie zakresowo różne od określenia zasad uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach, poprzez wskazanie, że uczestnictwo to jest nieodpłatne, czy też że członkom komisji nie przysługuje zwrot wydatków związanych z wykonywaniem czynności

Wobec powyższego, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w zaskarżonym zakresie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Aneta Błocznarek
st. sekretarz sądowy 9