



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2025 r.

Poz. 51

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.952.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/93/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy Gminy Pietrowice Wielkie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 r., w części określonej w:

1) pkt X ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r., poz. 1491 ze zm.), dalej jako „ustawa”,

2) pkt XII ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 listopada 2024 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr IX/93/2024 w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy Gminy Pietrowice Wielkie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 r., dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części 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).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że pkt XII ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 11 ustawy. W powyżej powołanych regulacjach załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

#### ***XII. TRYB POWOŁYWANIA I ZASADY DZIAŁANIA KOMISJI KONKURSOWEJ OTWARTEGO KONKURSU OFERT NA ZADANIA PUBLICZNE GMINY***

*2. Z zastrzeżeniem ust. 4 w skład komisji wchodzi pięć osób, w tym dwie osoby wskazane przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.*

*4. W przypadku, gdy podmioty wymienione w ust. 3 nie zgłoszą swoich kandydatów, Komisja może składać się z trzech członków.*

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do określenia składu komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego, Rada Gminy wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia oraz dokonała niedozwolonej modyfikacji art. 15 ust. 2b, 2d i 2da ustawy, które określają już skład przedmiotowej komisji konkursowej. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek

Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi dotyczące niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do pkt X ust. 2 załącznika do uchwały, tj. *Wójt Gminy w terminie do 30 kwietnia 2026 r. przedłoży Radzie Gminy sprawozdanie z realizacji programu*, który stanowi modyfikację przepisu art. 5a ust. 3 ustawy, jak również przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż Rada Gminy nie posiada upoważnienia do nałożenia obowiązku sporządzenia przez Wójta sprawozdania z realizacji Programu oraz terminu jego przedłożenia.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pietrowice Wielkie w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 3 i ust. 4 pkt 11 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Na marginesie należy jedynie zaznaczyć, że powyższe uwagi zostały już podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 28 grudnia 2023 r. nr NPII.4131.1.1191.2023 stwierdzającym nieważność w części uchwałę Nr LXIII/561/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy Gminy Pietrowice Wielkie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 r.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 IX/93/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy Gminy Pietrowice Wielkie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2025 r., została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**