



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2025 r.

Poz. 7296

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.668.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/110/25 Rady Gminy Marklowice z dnia 27 października 2025 r. w sprawie: uchwalenia „Programu Współpracy Gminy Marklowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026”, w części określonej w:

- 1) rozdziale 1 ust. 4 lit. h załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. art. 2 pkt 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”,
- 2) rozdziale 12 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „pozarządowe”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 i art. 13 ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 3) rozdziale 12 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 ustawy w związku z art. 15 ust. 2b-ust. 2da ustawy i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2025 r. Rada Gminy Marklowice przyjęła uchwałę Nr XIX/110/25 w sprawie: uchwalenia „Programu Współpracy Gminy Marklowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Program współpracy Gminy Marklowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. 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 3 listopada 2025 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 regulacja rozdziału 1 ust. 4 lit. h załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

Ilekoć w niniejszym Programie jest mowa o:

h) dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)

Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało już zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ilekoć w ustawie jest mowa o: 1) dotacji - rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.)*. Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji – poprzez nieprawidłowe odesłanie do przepisów ustawy o finansach publicznych bez wskazania konkretnych przepisów tej ustawy, dokonała niedozwolonej modyfikacji ustawy i wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dalej należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w rozdziale 12 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „pozarządowe” jest nieprawidłowa. Należy zauważyć, że Rada w ww. rozdziale

12 ust. 1 załącznika do uchwały ograniczyła zakres przedmiotowy komisji konkursowej do opiniowania ofert złożonych wyłącznie przez organizacje pozarządowe w ramach ogłoszonych przez Wójta Gminy otwartych konkursów ofert.

Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy roczny program dotyczy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Art. 13 ust. 1 ustawy stanowi, iż: *Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. Stosownie natomiast do treści art. 15 ust. 2a ustawy Organ administracji ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.*

Wobec powyższego, program powinien odnosić się w swej treści zarówno do organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że analiza całości przedmiotowego programu prowadzi do wniosku, że celem Rady było określenie współpracy w odniesieniu zarówno do organizacji pozarządowych, jak i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. W szczególności biorąc pod uwagę regulację zawartą w rozdziale 1 ust. 4 lit. b załącznika do uchwały, zgodnie z którą: *ilekroć w niniejszym Programie jest mowa o: b) organizacjach – rozumie się przez to organizacje pozarządowe, osoby prawne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 3 ustawy.*

Wobec powyższego możliwe jest zatem doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie wyłącznie wyrazu *pozarządowe* z rozdziału 12 ust. 1 załącznika do uchwały.

Tym samym, powyższa regulacja zawarta w rozdziale 12 ust. 1 w załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „pozarządowe”, w ocenie organu nadzoru, jest sprzeczna z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy i art. 13 ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, Rozdział 12 ust. 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Wójta Gminy w liczbie 4 osób oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe i inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje i inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, które biorą udział w konkursie w liczbie 1 – istotnie narusza art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2b-ust. 2da ustawy.*

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określenia składu komisji konkursowej. Na podstawie tego przepisu Rada jest uprawniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2da ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w uchwale. Przywołane regulacje załącznika do uchwały 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 przedmiotowej uchwale (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/110/25 Rady Gminy Marklowice z dnia 27 października 2025 r. w sprawie: uchwalenia „Programu Współpracy Gminy Marklowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia

2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026” – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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