



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2025 r.

Poz. 7557

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.705.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 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 XXIV/144/2025 Rady Gminy Gierałtów z dnia 29 października 2025 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Gierałtów z organizacjami pozarządowymi na 2026 rok, w części określonej w:

- 1) ust. 8 rozdziału 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 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) ust. 2 rozdziału 11 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 5a ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2025 r. Rada Gminy Gierałtów podjęła uchwałę Nr XXIV/144/2025 w sprawie Programu współpracy Gminy Gierałtów z organizacjami pozarządowymi na 2026 rok, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Program współpracy Gminy Gierałtów z organizacjami pozarządowymi na 2026 rok”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 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 – *1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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.*

4. 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.*

Dodatkowo należy wskazać, że 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 jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. 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.

Natomiast z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wynika, że *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, ust. 8 rozdziału 7 załącznika do uchwały jest pozbawiony charakteru normatywnego, a tym samym zbędny z punktu widzenia całości regulacji. Rada Gminy w ust. 8 rozdziału 7 załącznika do uchwały wskazała, co następuje: *Szczegółowe zasady przekazywania, wykorzystania i rozliczania dotacji określi umowa oraz odrębne przepisy.* Powyższy przepis nie stanowi realizacji delegacji ustawowej. Ponadto ma charakter jedynie informacyjny, a zatem nie wprowadza norm o charakterze powszechnie obowiązującym, które wiązałyby podmioty znajdujące się poza aparatem organizacyjnym Gminy, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. W związku z tym nie może on stanowić elementu regulacji podjętej na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy.

Natomiast zgodnie z ust. 2 rozdziału 11 załącznika do uchwały, Rada postanowiła: *2. W sprawach nieuregulowanych w Programie mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa, w tym Ustawy oraz aktów wykonawczych wydanych na podstawie ww. ustawy.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja załącznika do uchwały narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu załącznika do uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała (Program), a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych obowiązujące przepisy prawa, w tym ustawy oraz akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały (Programu) przed powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w ust. 8 rozdziału 7 załącznika do uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją RP jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): *przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa*

miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe.

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

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/144/2025 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 29 października 2025 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Gierałtówice z organizacjami pozarządowymi na 2026 rok – 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