



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 grudnia 2025 r.

Poz. 7925

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.685.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 grudnia 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 XVI/127/2025 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 30 października 2025 r. w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego na rok 2026, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i 3 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 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 30 października 2025 r. Rada Gminy Zebrzydowice przyjęła uchwałę Nr XVI/127/2025 w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego na rok 2026, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 listopada 2025 r. (uchwała przekazana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach pismem z dnia 18 listopada 2025 r. znak: WA.410.23.2025.6).

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).

Dodatkowo należy zaznaczyć, że art. 5 ust. 1 i 3 ustawy stanowi, iż:

1. Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

3. Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 4 ust. 1-5 załącznika do uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 i 3 w zw. z ust. 4 pkt 2 ustawy. W przepisie § 4 ust. 1-5 załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

Rozdział 3.

Zasady współpracy

§ 4. 1. Współpraca z organizacjami pozarządowymi prowadzona jest z poszanowaniem zasad pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

2. Zasada pomocniczości i suwerenności stron oznacza w szczególności, że Gmina Zebrzydowice, respektując odrębność i suwerenność organizacji pozarządowych, uznaje ich prawo do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów społecznych, w tym należących do sfery zadań publicznych i w takim zakresie współpracuje z tymi organizacjami, a także wspiera ich działalność oraz umożliwia realizację zadań publicznych na zasadach i w formie określonych w ustawie.

3. Zasada partnerstwa oznacza w szczególności, że organizacje pozarządowe – na zasadach i w formie określonej w ustawie oraz według trybu wynikającego z odrębnych przepisów – uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów społecznych, wypracowywaniu sposobów ich rozwiązania oraz wykonywaniu zadań publicznych.

4. Zasada efektywności oznacza w szczególności, że Gmina Zebrzydowice przy zlecaniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych dokonuje wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji z zachowaniem wymogów określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych.

5. Zasada jawności oznacza w szczególności, że Gmina Zebrzydowice udostępnia współpracującym organizacjom pozarządowym informacje o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami oraz o kosztach realizacji zadań publicznych już prowadzonych w tym zakresie przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Gminę

Zebrzydowice, wraz z informacją o sposobie obliczania tych kosztów, tak aby możliwe było ich porównanie z kosztami realizacji analogicznych zadań przez inne instytucje i osoby.

W powyższych regulacjach Programu wymieniono zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi, tj.: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, a następnie szczegółowo opisano zasady: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności i jawności – pomijając wyjaśnienie zasady uczciwej konkurencji. Należy zaznaczyć, że w przedmiotowym Programie – na podstawie art. 5a ust. 1 i 3 w zw. z ust. 4 pkt 2 ustawy – zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do wskazanych zasad współpracy. Jednakże z powołanych wyżej regulacji Programu nie można wywieść na czym będzie polegać ww. współpraca z uwzględnieniem zasady uczciwej konkurencji. Wobec powyższego, Rada Gminy Zebrzydowice nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dalej należy wskazać, że regulacja § 2 ust. 1 Programu stanowiąca, że: *Ilekroć w Programie jest mowa o: 2. programie – należy przez to rozumieć program współpracy Gminy Zebrzydowice z organizacjami pozarządowymi na rok 2026* – również istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 ustawy. Z powyższej regulacji Programu wynika, że przyjęte przez Radę zasady zostały ograniczone wyłącznie do współpracy z organizacjami pozarządowymi, podczas gdy zasady współpracy przyjęte w Programie powinny obejmować również podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Na marginesie należy również dodać, że analiza całości przedmiotowego Programu, prowadzi do wniosku, że celem Rady było określenie zasad współpracy w odniesieniu zarówno do organizacji pozarządowych, jak i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Wskazuje na to już sam tytuł uchwały, jak i poszczególne jej paragrafy.

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.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Zebrzydowice przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 5a ust. 1 i 3 w zw. z ust. 4 pkt 1-11 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 XVI/127/2025 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 30 października 2025 r. w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego 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