



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2025 r.

Poz. 8106

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.731.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 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 163/XXIII/2025 Rady Gminy Koszęcin z dnia 18 listopada 2025 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Koszęcin z organizacjami pozarządowymi w roku 2026, w części określonej w § 11 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrażenia „zgłosiły”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w związku z ust. 4 pkt 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 listopada 2025 r. Rada Gminy Koszęcin przyjęła uchwałę Nr 163/XXIII/2025 w sprawie Programu współpracy Gminy Koszęcin z organizacjami pozarządowymi w roku 2026. Załącznik do uchwały stanowi: *PROGRAM WSPÓŁPRACY GMINY KOSZĘCIN Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ PODMIOTAMI, O KTÓRYCH MOWA W ART. 3 UST. 3 USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE NA ROK 2026*.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

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.

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.

W § 11 Programu dotyczącym przebiegu konsultacji Rada Gminy stwierdziła, iż:

§ 11. Informacja o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji

1. Projekt uchwały w sprawie Programu współpracy Gminy Koszęcin z organizacjami pozarządowymi w roku 2026 został przygotowany przez pracownika Urzędu Gminy w Koszęcinie, który współdziała z organizacjami na podstawie realizacji dotychczasowych Programów.

2. Konsultacja projektu uchwały w sprawie Programu przebiegała zgodnie z zapisami uchwały Nr 13/II/2010 Rady Gminy Koszęcin z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego gminy Koszęcin w dziedzinach dotyczących działalności tych organizacji (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2011 r. Nr 17, poz. 310).

3. Na podstawie zarządzenia Nr OR.0050.179.2025 Wójta Gminy z dnia 7 listopada 2025 r., zamieszczono na stronie internetowej Urzędu Gminy w Koszęcinie, w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Koszęcin oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Koszęcinie projekt niniejszej uchwały. W ogłoszeniu wskazano sposób, miejsce i termin zgłaszania opinii oraz osobę udzielającą wyjaśnień.

4. W czasie przeprowadzonych konsultacji, w terminie od dnia 7 listopada 2025 r. do dnia 18 listopada 2025 r. do godz. 14:00, podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach nie zgłosiły/zgłosiły uwag/i do projektu uchwały.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy, w powyżej powołanych regulacjach Programu, nie określiła informacji o przebiegu konsultacji, zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o sposobie, w jaki program został utworzony i o dokładnym przebiegu konsultacji dotyczących jego projektu. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłoszenia sugestii, opinii czy uwag do projektu programu współpracy, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp. W niniejszym Programie, określając przebieg konsultacji, Rada nie wskazała jakie konkretnie uwagi zostały zgłoszone, które organizacje zgłosiły te uwagi oraz czy zostały one uwzględnione.

Istotnym jest również to, że z treści § 11 ust. 4 Programu nie wynika nawet to, czy w ogóle jakiegokolwiek opinii i zastrzeżenia zostały zgłoszone w toku przeprowadzonych konsultacji, a także w jaki sposób ewentualne zgłoszone uwagi wpłynęły na treść Programu. Rada wskazała, iż: *W czasie przeprowadzonych konsultacji, w terminie od dnia 7 listopada 2025 r. do dnia 18 listopada 2025 r. do godz. 14:00, podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach nie zgłosiły/zgłosiły uwag/i do projektu uchwały.* Wobec czego informacja o przebiegu konsultacji, zawarta w Programie, ma charakter niedokończonego projektu uchwały i nie sposób uznać, aby spełniała ona wymogi z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. III SA/GI 505/21, CBOSA: *Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały.* A zatem, regulacje zawarte w § 11 ust. 5 Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, powyżej wskazane uchybienie, polegające na niewypełnieniu przez Radę Gminy Koszęcin delegacji ustawowej powinno implikować nieważność przedmiotowej uchwały w całości. Biorąc jednak pod uwagę protokół z konsultacji społecznych nr OR.0050.179.2025 Wójta Gminy Koszęcin z dnia 4 grudnia 2025 r. (zamieszczony na stronie BIP), w którym mowa jest, iż: *W wyznaczonym terminie do Urzędu Gminy w Koszęcinie nie zgłoszono żadnych uwag, opinii do przedstawionego do konsultacji projektu uchwały* organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej na wstępie części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 163/XXIII/2025 Rady Gminy Koszęcin z dnia 18 listopada 2025 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Koszęcin z organizacjami pozarządowymi w roku 2026 – we wskazanej części, 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