



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 2413

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.206.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 65/XII/2025 Rady Gminy Kłomnice z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Kłomnice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2025-2028, w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 3 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 5 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 3 ust. 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w szczególności” – jako sprzecznej z art. 5a ust. 5 pkt 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- 3) § 3 ust. 1 pkt 15 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 5 pkt 1 ustawy,
- 4) § 5 ust. 2 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w szczególności” – jako sprzecznej z art. 5a ust. 5 pkt 2 ustawy,
- 5) § 6 ust. 1-3 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 5 ustawy,
- 6) § 6 ust. 4 pkt 7 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 5 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Kłomnice podjęła uchwałę Nr 65/XII/2025 w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Kłomnice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2025-2028. Wieloletni Program Współpracy Gminy Kłomnice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2025-2028, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 5a ust. 2 i 5 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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.

Z kolei art. 5a ust. 2 ustawy stanowi: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.*

W tym miejscu wypada wskazać, że wymogi co do zawartości wieloletnich programów zawiera art. 5a ust. 5 ustawy: *Wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:*

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;*
- 2) zakres przedmiotowy;*
- 3) okres realizacji programu;*
- 4) sposób realizacji programu;*
- 5) wysokość środków planowanych na realizację programu.*

Analiza treści ww. przepisu ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaka 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.

Zdaniem organu nadzoru za przekraczające delegację ustawową należy uznać sformułowanie zawarte w § 1 ust. 3 programu, iż *Program obejmuje współpracę gminy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy, działającymi na rzecz gminy i jej mieszkańców*. Powyższym przepisem Rada ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do podjęcia współpracy wyłącznie do tych, które prowadzą działalność na terenie Gminy i na rzecz jej mieszkańców. Stanowi to modyfikację art. 3 ustawy, w którym ustawodawca wskazał krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca. Ponowne regulowanie tej kwestii przez Radę Miasta nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 5 ustawy.

Nadto podnieść należy, że z przepisu art. 5a ust. 5 pkt 1 ustawy wynika, iż obowiązkiem rady gminy jest sporządzenie wieloletniego programu określającego cel główny i cele szczegółowe programu. Rada Gminy Kłomnice, realizując powyższą delegację, w § 3 ust. 1 Programu określiła cele szczegółowe programu, jednakże określając je posłużyła się zwrotem: „w szczególności”. Zdaniem organu nadzoru wskazana regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 5a ust. 5 pkt 1 ustawy. Zadaniem rady gminy jest bowiem przyjęcie wieloletniego programu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących – w sposób kompleksowy – praktykę współdziałania władz samorządowych z ww. podmiotami na kilka lat. Rada powinna w niniejszym akcie zawrzeć pełny opis celu szczegółowego Programu. Tymczasem przyjmując powyższą regulację Rada nadała jej charakter otwarty. Takie rozwiązanie należy ocenić jako sprzeczne z prawem. Z tego też powodu za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 3 ust. 1 pkt 15 Programu wskazującą, iż cel główny programu winien zostać osiągnięty poprzez „inne działania zgodnie z ustawą.”

Zdaniem organu nadzoru również regulacja zawarta w § 5 Programu określająca zakres przedmiotowy współpracy jest nieprawidłowa. W § 5 ust. 2 Programu Rada wskazała, iż *Do obszarów obejmujących zadania publiczne, które w latach 2025-2028 mogą być realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przy współudziale finansowym gminy, zaliczamy w szczególności*”, po czym w pkt 1-7 określiła te zadania publiczne. Zdaniem organu nadzoru niniejsza regulacja wprowadzająca otarty katalog zakresu przedmiotowego programu, poprzez użycie sformułowania: „w szczególności” jest niezgodna z ustawą. Rada powinna zawrzeć w treści Programu pełny i zamknięty opis zakresu przedmiotowego programu. W konsekwencji przyjęcia otwartego katalogu zakresu przedmiotowego w ramach programu, nie jest jasne kto i w jaki sposób miałby oceniać i rozstrzygać czy np. zaproponowany przez organizację pozarządową przedmiot współpracy, mieści się w zakresie przedmiotowym, który został ustalony na dane lata. Do określenia zakresu przedmiotowego programu współpracy wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego zakresu przedmiotowego programu o nowy obszar przedmiotowy współpracy, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać, w drodze stosownej nowelizacji uchwały. Niezbędnym jest, aby zadania te na obszarze właściwości

danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Brak jednoznacznego i wyczerpującego określenia zakresu przedmiotowego Programu rozmija się z celem normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 5 pkt 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 6 ust. 1 Programu nie zawiera żadnych treści normatywnych. Jego regulacja sprowadza się do informacji, że podmiotami współpracy są władze samorządowe gminy oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy. Takim sformułowaniem Rada nie wprowadziła żadnej normy prawnej. Podobnie należy ocenić regulację zawartą w § 6 ust. 3 Programu.

Zdaniem organu nadzoru za przekraczającą delegację ustawową należy uznać regulację zawartą w § 6 ust. 2 Programu, zgodnie z którą;

2. Program nie ma zastosowania w przypadku:

- 1) partii politycznych;
- 2) związków zawodowych i organizacji pracodawców;
- 3) samorządów zawodowych;
- 4) fundacji utworzonych przez partie polityczne.

Kwestia ta została uregulowana w art. 3 pkt 4 ustawy. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11, czy też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 117/98, publ. CBOSA).

Ponadto należy wskazać, że § 6 ust. 4 pkt 7 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 5 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy. W powołanej wyżej regulacji Programu wskazano, iż współpraca w ramach programu odbywa się na zasadzie *zrównoważonego rozwoju – dążenie do integrowania w czasie i przestrzeni działań środowiskowych, gospodarczych i społecznych, które przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, zapewniając jednocześnie równomierny podział korzyści, ochronę zasobów naturalnych, środowiska i dziedzictwa kulturowego oraz rozwój społeczny*. Należy zauważyć, że wszystkie zasady współpracy organów administracji publicznej prowadzących działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, odbywają się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, o czym stanowi art. 5 ust. 1 i 3 ustawy. Zatem powyższe przepisy ustawy wymagają, by współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz ww. podmiotami prowadzona była w oparciu o wszystkie zasady wymienione w cyt. wyżej art. 5 ust. 3, co wyklucza zarówno pominięcie w Programie którejkolwiek z zasad wymienionych w tym przepisie, jak też tworzenie nowych zasad w nim niewymienionych. Rada Gminy Kłomnice w § 6 ust. 4 pkt 7 Programu oprócz zasad współpracy: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności – ustaliła również zasadę „zrównoważonego rozwoju”. Z powyższego jednoznacznie wynika, że Rada oprócz tzw. „ustawowych” zasad współpracy dodatkowo przewidziała inną zasadę – „zrównoważonego rozwoju” – do czego brak jest upoważnienia ustawowego. Tym samym Rada, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, jak również dokonała niedozwolonej modyfikacji przepisu art. 5 ust. 3 ustawy, co należy zakwalifikować, jak istotne naruszenie prawa i stanowi podstawę do wyeliminowania ww. regulacji Programu z obrotu prawnego.

Powyżej opisane uchybienia 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). W przypadku powyższej uchwały stwierdzone naruszenia prawa nie dotyczyły obligatoryjnych elementów uchwały, wobec powyższego w ocenie organu nadzoru możliwe jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem jedynie poprzez usunięcie kwestionowanych przepisów i pozostawienie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym kształcie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 65/XII/2025 Rady Gminy Kłomnice z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Kłomnice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2025-2028 – 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