



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 stycznia 2026 r.

Poz. 281

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.786.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 XXII/114/2025 Rady Gminy Łękawica z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Łękawica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026, w części określonej w § 13 ust. 5 lit. b, lit. c, lit. d w zakresie sformułowania: „spełniających wymagania formalne” oraz ust. 7 lit. b i lit. c w zakresie sformułowania: „odpowiadających warunkom konkursu” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2a 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 26 listopada 2025 r. Rada Gminy Łękawica przyjęła uchwałę Nr XXII/114/2025 w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Łękawica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026, dalej jako: *uchwała*.

*ROZNY PROGRAM WSPÓŁPRACY GMINY ŁĘKAWICA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ INNYMI PODMIOTAMI PROWADZĄCYMI DZIAŁALNOŚĆ POŻYTKU PUBLICZNEGO NA ROK 2026*, zwany dalej: *Programem*, stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 28 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w części.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy:

*1. 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.*

*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).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że § 13 ust. 5 lit. b, lit. c, lit. d w zakresie sformułowania: „spełniających wymagania formalne” oraz ust. 7 lit. b i lit. c w zakresie sformułowania: „odpowiadających warunkom konkursu” Programu jest niezgodny z prawem. Rada w ww. regulacjach Programu przyznała Komisji Konkursowej uprawnienie do decydowania o weryfikacji formalnej ofert złożonych w terminie, odrzuceniu ofert nie spełniających wymogów formalnych określonych w ogłoszeniu o konkursie i do dokonywania oceny merytorycznej wyłącznie ofert spełniających wymagania formalne.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert (art. 13 ust. 1 ustawy). Zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 1 ustawy organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;
- 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;
- 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;
- 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;
- 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;
- 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Stosownie natomiast do treści art. 15 ust. 2a ustawy: *Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.* Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1

ustawy rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, w tym przypadku do Wójta Gminy. Zadaniem komisji jest zatem opiniowanie ofert w otwartych konkursach ofert, nie zaś decydowanie o wyborze ofert spełniających lub niespełniających warunków formalnych, w tym decydowanie o odrzuceniu ofert. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2025 r. sygn. akt: III OSK 2067/24: „(...) z art. 15 ust. 2a ustawy wyraźnie wynika, że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Uprawnienie komisji konkursowej dotyczy zatem tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać tej komisji nadane. Powołana komisja nie ma kompetencji do decydowania, które spośród złożonych ofert zaopiniuje, a które takiemu opiniowaniu nie będą podlegały. Protokół z posiedzenia takiej komisji ma więc walor „opinii” pochodzącej od organu pomocniczego względem organu samorządu terytorialnego. Natomiast to organ administracji publicznej właściwy jest do rozpatrywania ofert, w tym do oceny, czy spełniają one warunki zawarte w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert czy też nie spełniają tych warunków. Skoro rola komisji konkursowej sprowadza się wyłącznie do zaopiniowania złożonych ofert, to przesądzenie tym, że część z nich nie będzie brana pod uwagę w dalszej procedurze, jest sprzeczne z prawem. Nawet gdyby uznać, że wskazanie, że te oferty nie będą brane pod uwagę w dalszej procedurze nie oznacza, że komisji konkursowej nadane zostało uprawnienie przekraczające zakres opiniodawczy (...)”.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, § 13 ust. 5 lit. b, lit. c, lit. d w zakresie sformułowania: „spełniających wymagania formalne” oraz ust. 7 lit. b i lit. c w zakresie sformułowania: „odpowiadających warunkom konkursu” Programu należy uznać za istotnie naruszający art. 5a ust. 1, ust. 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2a ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części.

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).

Organ nadzoru zwraca również uwagę na sprzeczny z regułami ustalonymi w przepisach Zasad Techniki Prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” sposób redagowania przepisów Programu zawierających wyliczenia.

Przepisy zawierające wyliczenia powinny podlegać podziałowi na punkty. Dopiero, gdy wyliczenie takie jest niewystarczające, w obrębie punktu można wprowadzić kolejne wyliczenie, wprowadzając litery, a następnie - w obrębie liter można dokonać kolejnego wyliczenia, wprowadzając tiret. ZTP w § 57 precyzyjnie określają również sposób oznaczania jednostek redakcyjnych i ich części, wraz ze sposobem odwoływania się do nich oraz właściwymi znakami interpunkcyjnymi. Tymczasem Rada w treści Programu ZTP zupełnie nie zastosowała. I tak w § 1 wyliczenie zostało ujęte w tiret, w § 4 w litery, przy czym lit. b została podzielona na tiret, w § 5-7 oraz w § 9, § 11 ust. 1, § 13 ust. 5-7 wyliczenia ujęte zostały w litery. Dodatkowo w § 13 wydzielono dwa ustępy pierwsze, z których pierwszy nie ma charakteru normatywnego, a stanowi jedynie „tytuł” tego paragrafu: *Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert*.

Opisane powyżej uchybienia nie mają istotnego charakteru, ale wpływają na czytelność tekstu prawnego. Utrudniają również stosowanie przepisów Programu, a także wprowadzanie w nim ewentualnych zmian.

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

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 XXII/114/2025 Rady Gminy Łękawica z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Roczego Programu Współpracy Gminy Łękawica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

**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**