



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 481

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.792.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 147/XXI/2025 Rady Gminy Konopiska z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Konopiska 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 części określonej w:

- 1) § 3 załącznika do uchwały w zakresie: wyrazów „zrównoważonego rozwoju i równości szans” we wprowadzeniu do wyliczenia, pkt 6 i 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 2 i art. 5 ust. 3 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) § 12 ust. 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2025 r. Rada Gminy Konopiska przyjęła uchwałę Nr 147/XXI/2025 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Konopiska z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026. Program współpracy Gminy Konopiska z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026 stanowi załącznik do uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Przepis art. 5a ust. 1 ustawy stanowi, że *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 zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy 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).

Z kolei z art. 5 ust. 1 i 3 ustawy wynika, że:

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.*

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 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.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 3 Programu w zakresie wyrazów: „zrównoważonego rozwoju i równości szans” oraz § 3 pkt 6 i 7 Programu istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 2 i art. 5 ust. 3 ustawy. 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.

Natomiast Rada Gminy Konopiska w § 3 Programu oprócz zasad współpracy: pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności – ustaliła dodatkowo w pkt 6 *zasadę*

zrównoważonego rozwoju gdzie obie strony podejmują działania, które przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, zapewniają równomierny podział korzyści, ochronę zasobów naturalnych i środowiska oraz rozwój społeczny oraz w pkt 7 zasadę równości szans, która polega na tym, że obie strony dbają o włączenie na równych prawach grup mniejszościowych.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że Rada oprócz tzw. „ustawowych” zasad współpracy dodatkowo przewidziała inne, nieprzewidziane przez ustawodawcę, zasady zrównoważonego rozwoju i równości szans, do czego – w ocenie organu nadzoru – brak jest upoważnienia ustawowego. Tym samym Rada Gminy, 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.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie była uprawniona do wprowadzenia w § 12 ust. 7 Programu postanowienia, zgodnie z którym „Do oceny merytorycznej dopuszcza się wyłącznie oferty spełniające wymogi formalne. Informacja o spełnieniu lub nie spełnieniu warunków formalnych przesyłana jest do wszystkich oferentów”. Tym samym dopuszczono możliwość weryfikacji formalnej ofert przez komisję konkursową wraz z możliwością ich odrzucenia na tym etapie. Co prawda, w § 12 ust. 11 Programu zastrzeżono, iż *Ostateczną decyzję w sprawie wyboru ofert wraz z określeniem wysokości przyznaných dotacji, podejmuje Wójt Gminy*, jednak z przepisu tego nie wynika, że wszystkie oferty (nawet te niespełniające warunków formalnych), powinny zostać zaopiniowane i przekazane organowi wykonawczemu, a tylko taką regulację można by uznać za prawidłową.

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 jej przyznane. 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 odrzuceniu ofert niespełniających warunków formalnych. Powyższy pogląd znalazł odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2025 r. sygn. akt: III OSK 2067/24, CBOSA: *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 regulację zawartą w § 12 ust. 7 Programu należy uznać za istotnie naruszającą art. 5a ust. 1, ust. 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2a ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje również, iż Rada Gminy w niniejszym Programie posługuje się zamiennie sformułowaniami: „organizacje pozarządowe” lub „organizacje *pozarządowe i inne podmiotami wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy.*” Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy roczny program ma dotyczyć współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. I takim też sformułowaniem Rada Gminy powinna posługiwać się w niniejszym Programie. Program powinien odnosić się w swej treści zatem zarówno do organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy.

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 147/XXI/2025 Rady Gminy Konopiska z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Konopiska 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 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