



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 490

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.812.2025 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 112/XX/2025 Rady Gminy Kłomnice z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Kłomnic z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 2 i 10 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 28 listopada 2025 r. Rada Gminy Kłomnice podjęła uchwałę Nr 112/XX/2025 w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Kłomnic z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026. Załącznik do uchwały stanowi: *Roczny Program Współpracy Gminy Kłomnice z Organizacjami Pozarządowymi oraz Podmiotami wymienionymi 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.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2025 r.

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).

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z treści art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy nie określiła prawidłowo zasad współpracy. W § 3 Programu Rada postanowiła, że: *Współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odbywa się na zasadach:*

- 1) *pomocniczości – zgodnie z którą Gmina powierza organizacjom realizację zadań własnych, a organizacje zapewniają ich wykonanie w sposób ekonomiczny, profesjonalny i terminowy;*
- 2) *suwerenności stron – zgodnie z którą stosunki pomiędzy Gminą, a Organizacjami kształtowane będą z poszanowaniem wzajemnej autonomii i niezależności w swojej działalności statutowej;*
- 3) *partnerstwa – co oznacza dobrowolną współpracę równorzędnych sobie podmiotów w rozwiązywaniu wspólnie zdefiniowanych problemów i osiągnięciu razem wytyczonych celów;*
- 4) *efektywności – co oznacza wspólne dążenie do osiągnięcia możliwie największych efektów realizacji zadań publicznych;*
- 5) *uczciwej konkurencji – co oznacza kształtowanie przejrzystych zasad współpracy, opartych na równych i jawnych kryteriach wyboru realizatora zadania publicznego.*

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy, współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Powyższy przepis wymaga, by współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 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 artykule, jak też tworzenie nowych zasad w nim niewymienionych.

Tymczasem, Rada Gminy Kłomnice w § 3 Programu pominęła zasadę jawności. Nieskonkretyzowanie ww. zasady przesądza o braku wyczerpania delegacji ustawowej, a w konsekwencji implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Zdaniem organu nadzoru również § 11 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej dotyczącej podania informacji o sposobie tworzenia Programu zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest – powinien informować o sposobie tworzenia programu. W niniejszym Programie, brak jest takiej informacji. Zatem Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Wykazane powyżej uchybienia także przesądzają o wadliwości uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy uznać, iż § 1 pkt 7 Programu, w którym Rada przyjęła, iż *Ilekcioć w niniejszym programie mowa jest o:*

*7) Dotacjach – należy przez to rozumieć środki finansowe z budżetu Gminy przekazywane na podstawie przepisów jest niezgodny z prawem. Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *ilekcioć w ustawie jest mowa o: dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm).* Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji, dokonała nieuprawnionej modyfikacji ustawy i tym samym wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.*

Ponadto należy zaznaczyć, iż Rada Gminy w obrębie całego Programu posługuje się zamiennie sformułowaniami: „Organizacje Pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy”, „organizacje”, „organizacje pozarządowe”. Nie wiadomo zatem, czy przyjęte przez Radę Gminy regulacje zawarte w Programie odnoszą się tylko np. do organizacji pozarządowych czy również do podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy. Podkreślenia wymaga, że w samym przepisie upoważniającym (art. 5a ust. 1 i 4 ustawy) wprost jest mowa o programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, po konsultacjach z tymi organizacjami i podmiotami. Uchwalany na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ustawy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy musi uwzględniać zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe ramy tej współpracy określone przez ustawodawcę. Niewątpliwie program ten, a także jego poszczególne elementy normowane zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy, winny być adresowane zarówno do organizacji pozarządowych, jak i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Zdaniem organu nadzoru takie zamienne używanie przez Radę Gminy w Programie powyższych pojęć wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Kłomnice, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od ustawodawcy oczekiwania winni stanowienia norm prawnych, które nie budzą wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Zdaniem organu nadzoru jasność i precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 112/XX/2025 Rady Gminy Kłomnice z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Kłomnic z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026 – w całości, 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, 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