



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 stycznia 2026 r.

Poz. 522

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.751.2025 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 XXI/195/2025 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Rocznego programu współpracy Gminy Pietrowice Wielkie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 r., w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 3 i 11 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 24 listopada 2025 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie podjęła uchwałę Nr XXI/195/2025 w sprawie uchwalenia Rocznego programu współpracy Gminy Pietrowice Wielkie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 r., dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *Roczny Program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok.*, dalej jako: *Program*.

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

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona 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 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 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. Brak któregośkolwiek ze wskazanych w art. 5a ust. 4 ustawy elementów stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13: *uchylenie 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. 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. 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), 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.**

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, organ nadzoru wskazuje, że Rada w pkt III Programu (*Zakres przedmiotowy*) postanowiła, iż:

1. *Współpraca Gminy z organizacjami pozarządowymi dotyczy zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy, w szczególności w zakresie zadań własnych samorządu, realizowanych odpowiednio do ustawowego i terytorialnego zakresu działania Gminy*
2. *Zakres przedmiotowy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi obejmuje sfery zadań publicznych określone w art. 4 ust. 1 ustawy, w tym w szczególności zadania w obszarach określonych w załącznikach nr 2 i 3 do Programu.*

Zdaniem organu nadzoru niniejsza regulacja wprowadzająca otarty katalog zakresu przedmiotowego programu, poprzez użycie sformułowania w pkt III ust. 1 Programu: *w szczególności w zakresie zadań własnych samorządu* – jest niezgodna z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Tymczasem zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest przyjęcie programu rozumianego jako zbiór zasad regulujących – w sposób kompleksowy – praktykę współdziałania władz samorządowych z ww. podmiotami na dany rok. Wobec tego 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 dany rok. 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. Brak jednoznacznego i wyczerpującego określenia zakresu przedmiotowego Programu rozmiąga się z celem normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy i nie może być uznane tylko za nieistotne naruszenie prawa.

Ponadto istotnym jest to, iż nie ma możliwości doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności pkt III ust. 1 Programu – w zakresie wyrażenia: *w szczególności*. Zgodnie z pkt III ust. 2 Programu zakres przedmiotowy będzie obejmował również: *w szczególności zadania w obszarach określonych w załącznikach nr 2 i 3 do Programu*. Tymczasem uchwalony Program nie zawiera żadnych załączników, zaś podjęta uchwała zawiera tylko jeden załącznik, którym jest przedmiotowy Program. Wobec czego nie sposób ustalić określonego przez Radę zakresu przedmiotowego Programu. W związku z tym zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w całości, z uwagi na niewypełnienie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

Istotna jest również okoliczność, że Rada w treści pkt III Programu podejmując próbę uregulowania zakresu przedmiotowego Programu, skierowała go jedynie do organizacji pozarządowych, z pominięciem podmiotów, o których mowa w art 3 ust. 3 ustawy. Tymczasem program współpracy jest skierowany nie tylko do organizacji pozarządowych, ale również do ww. podmiotów, które posiadają równe prawo do współpracy w ramach tzw. „trzeciego sektora”. Z kolei uregulowanie pkt III Programu – w brzmieniu podjętym przez Radę, wyłączałoby możliwość podjęcia współpracy również z podmiotami, o których mowa w art 3 ust. 3 ustawy.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w pkt XI ust. 2 i 4 Programu postanowiła, że:

2. Z zastrzeżeniem ust. 4 w skład komisji wchodzi pięć osób, w tym dwie osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

4. W przypadku, gdy podmioty wymienione w ust. 3 nie zgłoszą swoich kandydatów, Komisja może składać się z trzech członków.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do określenia składu komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13). Wobec powyższego, Rada Gminy wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia oraz dokonała niedozwolonej modyfikacji art. 15 ust. 2b, 2d i 2da ustawy, które określają już skład przedmiotowej komisji konkursowej. Organ nadzoru wskazuje, iż 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 Zamiejscowy 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.).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem prawnym. 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. 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).

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

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/195/2025 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy Gminy Pietrowice Wielkie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 r. – 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