



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2025 r.

Poz. 7300

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.687.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 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 XVII/153/2025 Rady Gminy Mstów z dnia 30 października 2025 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Mstów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 2026, w części dotyczącej:

- 1) ust. 1 pkt 8 rozdziału I „Wstęp” Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy,
- 2) ust. 3 rozdziału I w zakresie wyrazu: „pozarządowymi” Załącznika do uchwały, ust. 1 rozdziału II w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy” Załącznika do uchwały, wstęp do wyliczenia zawartego w rozdziale III w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy” Załącznika do uchwały, wstęp do wyliczenia zawartego w rozdziale IV w zakresie wyrazu: „pozarządowymi” Załącznika do uchwały, ust. 1 rozdziału V w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy” Załącznika do uchwały, ust. 2 pkt 1 rozdziału V w zakresie wyrazu: „pozarządowym” Załącznika do uchwały, ust. 2 pkt 3 rozdziału V w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy” Załącznika do uchwały, ust. 3 pkt 1 rozdziału V w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy” Załącznika do uchwały, ust. 1 rozdziału VI w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy” Załącznika do uchwały, ust. 1 rozdziału VII w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy” Załącznika do uchwały, ust. 2 rozdziału IX w zakresie wyrazu: „pozarządowym” Załącznika do uchwały, ust. 3 pkt 7 rozdziału X w zakresie wyrazu: „pozarządowe” Załącznika do uchwały, ust. 1 rozdziału XI w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy” Załącznika do uchwały, ust. 1 pkt 2 rozdziału XII w zakresie wyrazu: „pozarządowych” Załącznika do uchwały, ust. 1 pkt 4 rozdziału XII w zakresie wyrazu: „pozarządowe” Załącznika do uchwały, ust. 1 pkt 6 rozdziału XII w zakresie wyrazu: „pozarządowe” Załącznika do uchwały, ust. 3 rozdziału XIII w zakresie wyrazu: „pozarządowe” oraz „pozarządowymi” Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 ustawy i art. 2 Konstytucji RP,
- 3) ust. 3 rozdziału VI Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy,
- 4) ust. 2 rozdziału XIII Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2025 r. Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę Nr XVII/153/2025 w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Mstów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w roku 2026. Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi: *Roczny Program współpracy Gminy Mstów*

z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w roku 2026, zwany dalej także: *Programem*.

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

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części – 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).

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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. 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.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, należy uznać, iż niektóre postanowienia Programu, stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. Chodzi tu o:

1) ust. 1 pkt 8 rozdziału I „Wstęp” istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje: *Ilekoć w niniejszym programie mówi się o:*

8) *dotacjach* – należy przez to rozumieć środki finansowe z budżetu Gminy przekazywane na podstawie przepisów. Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało już zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ilekróć w ustawie jest mowa o: 1) 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 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.). Tym samym Rada, przyjmując odmienne znaczenie pojęcia dotacji – poprzez nieprawidłowe odesłanie do przepisów ustawy o finansach publicznych bez wskazania konkretnych przepisów tej ustawy, dokonała niedozwolonej modyfikacji ustawy i wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy;

2) wymienione poniżej postanowienia Programu, w których Rada posługuje się różnymi określeniami odnoszącymi się do organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy. tj.

- ust. 3 rozdziału I w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”,
- ust. 1 rozdziału II w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- wstęp do wyliczenia zawartego w rozdziale III w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- wstęp do wyliczenia zawartego w rozdziale IV w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”,
- ust. 1 rozdziału V w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 2 pkt 1 rozdziału V w zakresie wyrazu: „pozarządowym”,
- ust. 2 pkt 3 rozdziału V w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 3 pkt 1 rozdziału V w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 1 rozdziału VI w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 1 rozdziału VII w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 2 rozdziału IX w zakresie wyrazu: „pozarządowym”,
- ust. 3 pkt 7 rozdziału X w zakresie wyrazu: „pozarządowe”,
- ust. 1 rozdziału XI w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 1 pkt 2 rozdziału XII w zakresie wyrazu: „pozarządowych”,
- ust. 1 pkt 4 rozdziału XII w zakresie wyrazu: „pozarządowe”,
- ust. 1 pkt 6 rozdziału XII w zakresie wyrazu: „pozarządowe”,
- ust. 3 rozdziału XIII w zakresie wyrazu: „pozarządowe” oraz „pozarządowymi”.

Należy zauważyć, iż zgodnie z definicją zawartą w ust. 1 pkt 3 rozdziału I Programu przez „organizacje” należy rozumieć *organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Mimo iż Rada wprowadziła w Programie definicję „organizacji”, w wyżej wymienionych regulacjach Programu Rada nie posługuje się pojęciem „organizacji”, lecz pojęciem np. „organizacji pozarządowych”, co jest nieprawidłowe. Rada powinna bowiem w obrębie całego Programu posługiwać się pojęciem zdefiniowanym w rozdziale I Programu, czyli pojęciem „organizacje”. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny winien być określony – to jest skonstruowany poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3) ust. 3 rozdziału VI Programu, w którym Rada przewidziała, że: *Lista zagadnień wymienionych w ramach obszarów współpracy nie zamyka katalogu zadań, jakie mogą być realizowane w ramach Programu. Organizacje z własnej inicjatywy mogą złożyć ofertę realizacji zadań publicznych także tych, które są*

realizowane dotychczas w inny sposób. W zakresie rozpatrzenia takiej oferty stosuje się odpowiednio art. 19a ustawy. W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie powyższej regulacji uchwały powoduje, że katalog priorytetowych zadań przeznaczonych do realizacji w 2026 roku, ma charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w załączniku do uchwały, zadania, które będą mogły być realizowane przez Gminę. W konsekwencji ww. regulacja uchwały jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż Rada Gminy przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo wyboru zadań do realizacji. Wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów. W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis ust. 3 rozdziału VI Programu istotnie narusza prawo, to jest art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy. Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do regulacji zawartej w ust. 2 rozdziału XIII Programu, w którym Rada wskazała wprost, iż Program ma charakter otwarty, zakłada możliwość uwzględnienia nowych form współpracy i doskonalenia tych, które już zostały określone.

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; CBOŚA).

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 XVII/153/2025 Rady Gminy Mstów z dnia 30 października 2025 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Mstów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 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