



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2025 r.

Poz. 7508

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.699.2025 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 XIX/246/2025 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 października 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Racibórz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 października 2025 r. Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę Nr XIX/246/2025 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Racibórz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Program współpracy Miasta Racibórz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok*, dalej jako: „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 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: *uchybiecie 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 przekroczone 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 § 4 Programu (w Rozdziale 4. Zakres przedmiotowy) postanowiła, iż:

1. *Przedmiotem współpracy Miasta z organizacjami jest realizacja wybranych zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy.*

2. *Podstawowym kryterium decydującym o podjęciu współpracy z organizacjami jest prowadzenie przez nie działalności pożytku publicznego na terenie lub dla mieszkańców Miasta.*

Zdaniem organu nadzoru niniejsza regulacja w żaden sposób nie określa zakresu przedmiotowego uchwalonego programu, co istotnie narusza art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Rada postanawiając, że zakres ten będzie stanowił realizację *wybranych* zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy, powierzyła dokonanie tego wyboru Prezydentowi Miasta, który będzie wykonywał przedmiotową uchwałę, w oparciu o art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2 uchwały. Tymczasem to Rada – jako organ stanowiący, jest zobowiązana do określenia zakresu przedmiotowego Programu. 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 faktycznego przekazania kompetencji do ustalenia zakresu przedmiotowego Programu na rzecz Prezydenta Miasta, to organ wykonawczy decydowałby w sposób arbitralny, czy np. zaproponowany przez organizację pozarządową przedmiot współpracy, mieści się w zakresie przedmiotowym, który powinien zostać ustalony na dany rok przez Radę. 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 rozmija się z celem normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy i nie może być uznane tylko za nieistotne naruszenie prawa. Ponadto, zdaniem organu nadzoru, nie ma możliwości stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały jedynie w określonej części, gdyż uchwalony Program

w ogóle nie zawiera wskazania zakresu przedmiotowego, co jest elementem obligatoryjnym z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

Powyżej opisane uchybienie 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](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/246/2025 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 października 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Racibórz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok – 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**