



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 stycznia 2026 r.

Poz. 275

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.738.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 94.XV.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie Roczno Programu Współpracy Gminy Starcza z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026, w części określonej w:

- 1) ust. 4 pkt 8 rozdziału 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 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”,
- 2) ust. 3 rozdziału 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”, ust. 1 rozdziału 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy”, wstępu w rozdziale 3 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy”, wstępu w rozdziale 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”, ust. 1 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust.3 ustawy”, ust. 2 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”, ust. 2 pkt 1 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowym”, ust. 2 pkt 2 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy”, ust. 2 pkt 3 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowej”, ust. 2 pkt 4 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowe”, ust. 3 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”, ust. 3 pkt 1 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”, ust. 3 pkt 10 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowym”, ust. 1 rozdziału 6 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”, ust. 2 rozdziału 6 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowym”, ust. 2 rozdziału 8 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowych”, ust. 3 rozdziału 8 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowe”, ust. 4 tiret pierwszy rozdziału 8 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowe”, ust. 3 pkt 7 rozdziału 10 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowe”, ust. 5 rozdziału 11 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowych”, ust. 2 rozdziału 12 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowych”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 ustawy i art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2025 r. Rada Gminy Starcza przyjęła uchwałę Nr 94.XV.2025 w sprawie Roczno Programu Współpracy Gminy Starcza 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 STARCZA 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 przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 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).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że ust. 4 pkt 8 rozdziału 1 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

4. *Ileokroć w niniejszym programie mowa jest o:*

5) „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 *Ileokroć 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 bliżej nieokreślonych przepisów, 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.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Gminy nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. 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, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 3875/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezgodne z prawem należy uznać również 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 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”
- ust. 1 rozdziału 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy”,
- wstępu w rozdziale 3 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- wstępu w rozdziale 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”,
- ust. 1 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 2 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”,
- ust. 2 pkt 1 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowym”,
- ust. 2 pkt 2 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 2 pkt 3 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowej”,
- ust. 2 pkt 4 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowe”,
- ust. 3 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”,
- ust. 3 pkt 1 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 3 pkt 10 rozdziału 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowym”,
- ust. 1 rozdziału 6 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”,
- ust. 2 rozdziału 6 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowym”,
- ust. 2 rozdziału 8 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowych”,
- ust. 3 rozdziału 8 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowe”,
- ust. 4 tiret pierwszy rozdziału 8 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowe”,
- ust. 3 pkt 7 rozdziału 10 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowe”,
- ust. 5 rozdziału 11 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowych”,
- ust. 2 rozdziału 12 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „pozarządowych”.

Należy zauważyć, iż zgodnie z definicją zawartą w ust. 4 pkt 3 rozdziału 1 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;

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Starcza w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie 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. 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).

Na marginesie wskazać również należy, iż w uchwalonym Programie powinny znaleźć się również wyczerpujące informacje o okolicznościach faktycznych dotyczących przebiegu konsultacji, jakie przeprowadzono w odniesieniu do projektu uchwały (art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy). Rada powinna zatem podać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się m.in. do podania terminu i miejsca przeprowadzenia konsultacji, podmiotów, które w tych konsultacjach brały udział, a także ewentualnych propozycji zgłaszanych w czasie konsultacji i sposobu ich rozpatrzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 505/21 – opubl. w CBOSA, wskazał, że *cytowany wyżej przepis ustawy wyraźnie nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji, to tym wymogom uchwała rady gminy nie odpowiada. Nie ma racji skarżąca, twierdząc, że w tym zakresie wystarczające jest wskazanie, że takie konsultacje się odbyły. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały*. W rozdziale 11 Programu Rada zawarła informacje o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. W ust. 6 rozdziału 11 Programu Rada wskazała, iż *„W wyniku konsultacji zostały wniesione uwagi do zaproponowanego projektu Programu”*. Uchwała nie określa jednak, jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały tj. czy zostały uwzględnione czy też nie. Informacje te zawarte są jedynie w protokole z konsultacji projektu Uchwały w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Starcza z Organizacjami Pozarządowymi na 2026 r. z dnia 6 listopada 2025 r. dostępnym na stronie internetowej Gminy: www.gmina-starcza.pl. Tymczasem informacja ta powinna być zawarta w przedmiotowym Programie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 94.XV.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie Roczno Programu Współpracy Gminy Starcza z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi 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