



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 stycznia 2026 r.

Poz. 325

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.724.2025 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 XIX/161/25 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Miasta Świętochłowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2026, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i 3 w zw. z ust. 4 pkt 2, 8 i 11 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 27 listopada 2025 r. Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr XIX/161/25 w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Miasta Świętochłowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2026. Załącznik do uchwały stanowi: *Program Współpracy Miasta Świętochłowice*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 5a ust. 1 ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 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 Miejska, wbrew obowiązkowi wynikającemu z treści art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy nie określiła zasad współpracy. W ust. 1 rozdziału 4 Programu Rada postanowiła, że: *Współpraca z Organizacjami odbywać się będzie przy poszanowaniu zasad wzajemnego wspierania, uczciwej konkurencji, pomocniczości i jawności.* W powyższym przepisie Programu Rada Miejska ograniczyła się tylko do powtórzenia – z modyfikacją – regulacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 3 ustawy, zgodnie z którą *Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.* Tymczasem, zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do wskazanych zasad współpracy. Przykładowo zasada jawności wymaga ustalenia w programie konkretnych rozwiązań dotyczących polityki informacyjnej i zapewnienia społecznej kontroli nad procesem podejmowania decyzji dotyczących współpracy z organizacjami. Stąd też odesłane, w dodatku niepełne, w tym zakresie wyłącznie do przepisów ustawy nie może być uznane za wypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z ustawy.

Ponadto, w rozdziale 8 Programu Rada postanowiła, że: *Wysokość środków finansowych planowanych na realizację zadań publicznych określa uchwała budżetowa na rok 2026.* Tymczasem, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 powinien określać wysokość środków planowanych na realizację programu. Uregulowanie powyższej kwestii w taki sposób, jak zrobiła to Rada Miejska w Świętochłowicach, nie stanowi zatem wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w powołanym wyżej przepisie. Nie można bowiem uznać, że powyższy zapis Programu odsyłający do uchwały budżetowej, spełnia wymóg określenia wysokości środków planowanych na realizację Programu. Zaznaczyć trzeba, że ustawodawca wprowadził wymóg określenia

środków „planowanych”, co rozumieć należy jako podanie tej kwoty w wysokości prognozowanej. Ma to o tyle doniosłe znaczenie, że jest także wytyczną do opracowania uchwały budżetowej. W wyroku z 13 marca 2015 r., sygn. II OSK 2658/14 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż sformułowanie, polegające na tym, iż wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu zostanie określona w uchwale budżetowej, nie stanowi prawidłowego wykonania upoważnienia ustawowego. Wbrew bowiem wynikającemu z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy obowiązku skonkretyzowania wysokości środków planowanych na realizację programu, Rada Miejska tej wysokości nie skonkretyzowała, lecz odwołała się do przyszłej regulacji tej wysokości uchwałą budżetową, a więc odrębną uchwałą, dotyczącą zasadniczo innych zagadnień, podejmowaną w innym trybie i w innej procedurze, z pominięciem wymogów wprowadzonych przez ustawodawcę dla uchwalenia programu współpracy, w tym zwłaszcza z pominięciem przewidzianego w art. 5a ust. 1 wymogu konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy oraz z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 151/23, publ. CBOSA). W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie Programu nie wypełnia dyspozycji wynikającej ze wskazanego przepisu, a brak tego obligatoryjnego elementu skutkuje również stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że rozdział 9 Programu nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, tj. w zakresie określenia zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W wyżej powołanym Rozdziale 9 Programu, zatytułowanym: *Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach* wskazano, co następuje:

1. *Komisje konkursowe powoływane są przez Prezydenta Miasta w drodze zarządzenia w celu zaopiniowania złożonych ofert.*
2. *Prezydent Miasta, przed powołaniem komisji konkursowej, ogłasza nabór kandydatów organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie do składu komisji konkursowej, określając co najmniej 7 dniowy termin zgłoszenia.*
3. *Pracami komisji konkursowej kieruje Przewodniczący, a w razie jego nieobecności obowiązki przejmuje Wiceprzewodniczący komisji.*
4. *Komisja może podejmować czynności związane z przeprowadzeniem konkursu w obecności co najmniej trzech członków, w przeciwnym razie Przewodniczący wyznacza nowy termin posiedzenia komisji.*
5. *Komisja zobowiązana jest do traktowania na równych prawach wszystkich oferentów i do prowadzenia postępowania w sposób gwarantujący zachowanie zasad uczciwej konkurencji.*

Zatem w ww. rozdziale 9 Programu, Rada podjęła próbę uregulowania zasad działania komisji konkursowej, jednakże – zdaniem organu nadzoru – uczyniła to w sposób nieprawidłowy i niewystarczający. W ocenie organu nadzoru, z regulacji Rozdziału 9 Programu nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania Komisji Konkursowej, np. kto zwołuje i prowadzi posiedzenia komisji, w jaki sposób podejmowane są decyzje (np. jaką większością głosów). Są to zasady niezbędne do funkcjonowania komisji konkursowych, które Rada powinna określić w treści przedmiotowego Programu. Określenie zasad działania komisji konkursowych, na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby podmiot inny niż rada ustalił ww. zasady. Zatem niepełne i nieprawidłowe uregulowanie powyższej kwestii powoduje, iż w przedmiotowym Programie brak jest zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, a więc obligatoryjnego elementu uchwały określonego przepisem art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy – co wpływa na legalność całej uchwały.

Wykazane powyżej uchybienia także przesądzają o wadliwości uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego zarzuty organ nadzoru wskazuje na dalsze uchybienia w treści Programu.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w ust. 2 rozdziału 1 Programu, zgodnie z którą *Program określa formy, zasady, zakres współpracy organów samorządu Miasta Świętochłowice z organizacjami, a także priorytety zadań publicznych*. W tym miejscu należy wskazać, iż elementy obligatoryjne programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy zostały wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy. Ponadto, Rada w niniejszej uchwale uregulowała nie tylko sprawy, o jakich mowa w ust. 2 rozdziału 1 Programu, ale także inne sprawy, które zostały pominięte w tym przepisie. Powyższy przepis określający przedmiot regulacji Programu wprowadza

zatem w błąd adresatów zawartych w tym Programie przepisów. Z tego względu unormowanie zawarte w ust. 2 rozdziału I Programu należy uznać za sprzeczne z art. 5a ust. 4 w zw. z art. 5a ust. 1 ustawy.

W dalszej kolejności koniecznym staje się zwrócenie uwagi na treść ust. 3 rozdziału 1 Programu. W przepisie tym Rada wskazała, że *Sfera współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obejmuje zadania publiczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy.* Z powyższego przepisu Programu wynika, iż współpraca podejmowana przez Miasto Świętochłowice w ramach realizowania Programu będzie obejmować wszystkie zadania wymienione w art. 4 ustawy. Tymczasem, katalog zadań zamieszczonych w powołanym przepisie zawiera nie tylko zadania gminy, ale także zadania wykonywane przez inne podmioty. Powyższe oznacza zatem, że odwołanie zawarte w ust. 3 rozdziału 1 Programu zostało ujęte zbyt szeroko, przewidując możliwość współpracy Miasta Świętochłowice w zakresie szerszym aniżeli dopuszczalny w przypadku podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Nie powinno ulegać wątpliwości, że tego rodzaju zastrzeżenie stoi w wyraźnej sprzeczności z prawem, gdyż przyzwala na realizację zadań wykraczających poza sferę działalności gminy (tu: miasta na prawach powiatu) i jej organów.

Ponadto, w treści Rozdziału 9 Programu w ust. 5 Rada wskazała, że *Komisja zobowiązana jest do traktowania na równych prawach wszystkich oferentów i do prowadzenia postępowania w sposób gwarantujący zachowanie zasad uczciwej konkurencji.* Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy jedynym zadaniem Komisji jest opiniowanie złożonych ofert. Komisja więc nie może zostać zobowiązana do prowadzenia postępowania konkursowego. Takie działanie Komisji byłoby sprzeczne z art. 15 ust. 2a ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Świętochłowicach przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 5a ust. 1 i 3 w zw. z ust. 4 pkt 2, 8, 10 i 11 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego.

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; 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 XIX/161/25 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Miasta Świętochłowice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. 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**