



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 stycznia 2026 r.

Poz. 380

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.743.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/132/2025 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie programu współpracy Powiatu Raciborskiego 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 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. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 listopada 2025 r. Rada Powiatu Raciborskiego podjęła uchwałę Nr XIX/132/2025 w sprawie programu współpracy Powiatu Raciborskiego 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 2026 rok, dalej jako: „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 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 powiatu 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 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 [również uchwały organu powiatu]. 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 § 5 uchwały (w Rozdziale 4. Zakres przedmiotowy) postanowiła, iż:

1. *Przedmiotem współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi jest realizacja wybranych zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy.*
2. *Podstawowym kryterium decydującym o podjęciu współpracy z organizacją pozarządową jest prowadzenie przez nią działalności pożytku publicznego na terenie powiatu raciborskiego i na rzecz jego mieszkańców.*

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 Zarządowi Powiatu, który będzie wykonywał przedmiotową uchwałę, w oparciu o art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz § 14 uchwały. Tymczasem to Rada – jako organ stanowiący, jest zobowiązana do określenia zakresu przedmiotowego programu współpracy. 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 współpracy pełny i zamknięty opis zakresu przedmiotowego programu. W konsekwencji faktycznego przekazania kompetencji do ustalenia zakresu przedmiotowego programu współpracy na rzecz Zarządu Powiatu, 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 współpracy rozmiąga 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 współpracy 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/132/2025 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie programu współpracy Powiatu Raciborskiego 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 2026 rok – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, 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**