



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 482

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.798.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 XI/142/25 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego Programu Współpracy Miasta i Gminy Olsztyn 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) § 1 ust. 4 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) § 3 lit. e załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „rzetelności” jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 2 i art. 5 ust. 3 ustawy,
- 3) § 11 ostatnie zdanie załącznika do uchwały w zakresie wyrażenia: „wpłynęły” oraz „(niepotrzebne skreślić)”, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w związku z ust. 4 pkt 10 ustawy,
- 4) § 12 ust. 3 zdanie drugie załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2025 r. Rada Miejska w Olsztynie przyjęła uchwałę Nr XI/142/25 w sprawie przyjęcia „Rocznego Programu Współpracy Miasta i Gminy Olsztyn 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 Miasta i Gminy Olsztyn z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026, dalej jako „Program”.

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 1 grudnia 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).

Z kolei z art. 5 ust. 1 i 3 ustawy wynika, że:

1. *Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.*
3. *Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.*

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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 ust. 4 Programu 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. *Ilekrót w Programie jest mowa o:*

- 5) „dotacji” – rozumie się przez to rozumieć środki finansowe z budżetu Miasta i Gminy Olsztyn przekazywane na podstawie przepisów prawa.

Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało już zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ilekroć 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/Ld 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).

Zdaniem organu nadzoru również regulacja zawarta w § 3 lit. e Programu w zakresie wyrazu: rzetelności” istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 2 i art. 5 ust. 3 ustawy. Należy zauważyć, że wszystkie zasady współpracy organów administracji publicznej prowadzących działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, odbywają się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, o czym stanowi art. 5 ust. 1 i 3 ustawy.

Zatem powyższe przepisy ustawy wymagają, by współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz ww. podmiotami prowadzona była w oparciu o wszystkie zasady wymienione w cyt. wyżej art. 5 ust. 3, co wyklucza zarówno pominięcie w Programie którejkolwiek z zasad wymienionych w tym przepisie, jak też tworzenie nowych zasad w nim niewymienionych.

Natomiast Rada Miejska w Olsztynie w § 3 lit. e Programu oprócz zasad współpracy: pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności – ustaliła dodatkowo *zasadę rzetelności*.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że Rada oprócz tzw. „ustawowych” zasad współpracy dodatkowo przewidziała inną, nieprzewidzianą przez ustawodawcę, zasadę rzetelności, do czego – w ocenie organu nadzoru – brak jest upoważnienia ustawowego. Tym samym Rada Miejska, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, jak również dokonała niedozwolonej modyfikacji przepisu art. 5 ust. 3 ustawy, co należy zakwalifikować, jak istotne naruszenie prawa i stanowi podstawę do wyeliminowania ww. regulacji Programu z obrotu prawnego.

Ponadto w § 11 Programu dotyczącym przebiegu konsultacji Rada stwierdziła, iż: *Roczny Program Współpracy Miasta i Gminy Olsztyn z organizacjami został opracowany przez właściwego merytorycznie pracownika urzędu miasta i gminy Olsztyn, oraz po konsultacjach w sposób określony w Uchwale Nr XLII/351/10 Rady Gminy Olsztyn z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (Dz. Urz. Woj. Sla. z 2011 r. Nr 8, poz. 136). W celu uzyskania uwag i propozycji od uprawnionych organizacji, projekt Programu w terminie od 07.11.2025 do 24.11.2025 r. został zamieszczony na stronie internetowej www.olsztyn-jurajski.pl, w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy Olsztyn*

Uwagi i opinie dotyczące Programu można było składać w następujący sposób:

·W formie elektronicznej na pośrednictwem poczty email na adres: mchaladus@olsztyn-jurajski.pl,

·Pocztą tradycyjną na adres: *Urząd Miasta i Gminy w Olsztynie Plac Piłsudskiego 10, 42-256 Olsztyn,*

·Osobiście poprzez złożenie pisma w *Biurowie Obsługi Interesanta Urzędu Miasta i Gminy Olsztyn*

Następnie projekt Rocznej Programu Współpracy Miasta i Gminy Olsztyn na 2026 r. z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest skierowany pod obrady Rady Miejskiej w Olsztynie w celu jego uchwalenia.

Do projektu Programu Współpracy nie wpłynęły/wpłynęły żadne uwagi i opinie. (niepotrzebne skreślić).

Zapisem takim Rada nie zawarła w Programie wyczerpującej informacji o przebiegu konsultacji, zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, Program powinien odzwierciedlać dokładny przebieg konsultacji dotyczących jego projektu. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłaszania sugestii, opinii czy uwag do projektu programu współpracy, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp. W niniejszym Programie, określając przebieg konsultacji, Rada nie wskazała czy jakiegokolwiek opinii i zastrzeżenia zostały zgłoszone w toku przeprowadzonych konsultacji, a także w jaki sposób ewentualne zgłoszone uwagi wpłynęły na treść Programu. Rada wskazała, iż: *Do projektu Programu Współpracy nie wpłynęły/wpłynęły żadne uwagi i opinie. (niepotrzebne skreślić).* Wobec czego informacja o przebiegu konsultacji, zawarta w Programie, ma charakter niedokończonego (niewypełnionego konkretną treścią) projektu uchwały i nie sposób uznać, aby spełniała ona wymogi z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Jednocześnie należy wskazać, że zamieszczenie informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji na stronie internetowej urzędu miejskiego jest niewystarczające. Informacje te powinny zostać zamieszczone w treści programu, zaś umieszczenie ich na stronie internetowej, lub w mediach społecznościowych ma jedynie charakter dodatkowy. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. III SA/GI 505/21, CBOSA: *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.* A zatem, regulacje zawarte w § 11 Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, powyżej wskazane uchybienie, polegające na niewypełnieniu przez Radę Miejską w Olsztynie delegacji ustawowej w całości, powinno implikować nieważność przedmiotowej uchwały w całości. Biorąc jednak pod uwagę protokół z konsultacji społecznych (pismo z dnia 25 listopada 2025 r.), w którym mowa jest, iż: „W ramach konsultacji uprawnione organizacje nie złożyły żadnych opinii i uwag”, organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej na wstępie części uchwały.

Ponadto treść § 12 ust. 3 zdanie drugie Programu, zgodnie z którym *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych bez udziału oferentów* – jest sprzeczna z zasadą jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji, a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również i do funkcjonowania komisji konkursowych. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, omawiana regulacja załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Olsztynie w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła art. 5a ust. 1 i art. 5a ust. 4 pkt 2, 10 i 11 ustawy.

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 XI/142/25 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego Programu Współpracy Miasta i Gminy Olsztyn 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