



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 483

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.799.2025 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 137/XXII/2025 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy 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 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.) na 2026 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i 3 w zw. z ust. 4 pkt 2 i 3 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 26 listopada 2025 r. Rada Miejska w Blachowni podjęła uchwałę Nr 137/XXII/2025 w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy 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 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.) na 2026 rok. Załącznik nr 1 (błędnie wskazany jako załącznik do uchwały) do uchwały stanowi: *Programu współpracy Gminy Blachownia 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 podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. przepis art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 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 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, 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 § 3 Programu Rada postanowiła, że: *Współpraca gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy oparta jest na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.* W powyższym przepisie Programu Rada Miejska ograniczyła się tylko do powtórzenia 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. Takiego rozwinięcia przedmiotowych zasad brak w treści Programu. Nieskonkretyzowanie ww. zasad i powielenie w tym zakresie przepisów ustawy przesądza o braku wyczerpania delegacji ustawowej, a w konsekwencji implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska nie wypełniła w całości również delegacji z art. 5a ust. 4 ustawy, w odniesieniu do pkt. 3 przepisu, czyli konieczności określenia w programie zakresu przedmiotowego współpracy. Rada podjęła co prawda w § 4 Programu, zatytułowanym *Zakres przedmiotowy*, próbę realizacji tego elementu delegacji, jednak zdaniem organu nadzoru uczyniła to w sposób niewystarczający. W § 4 Programu zawarto jedynie zapis, w myśl którego *Przedmiotem współpracy gminy z organizacjami jest realizacja zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy.* Natomiast w § 7 Programu Rada określiła

priorytetowe zadania publiczne. Należy również pamiętać o różnicy pomiędzy „zakresem przedmiotowym” o którym mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy a „priorytetowymi zadaniami publicznymi.” Zakres przedmiotowy to określenie, które z zadań publicznych wymienionych w art. 4 ustawy będą w danej jednostce samorządu terytorialnego realizowane w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Z kolei wskazanie priorytetowych zadań publicznych polega na tym, że Rada wskazuje, które z zadań publicznych mają być realizowane w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 w pierwszej kolejności.

Zdaniem organu nadzoru z powyższego przepisu Programu nie wynika w sposób dostatecznie określony, jaki jest zakres przedmiotowy współpracy pomiędzy Gminą a podmiotami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. W przepisie jest mowa o realizacji bliżej nieokreślonych zadań wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy, co nie pozwala na jednoznaczne wskazanie zakresu tej współpracy. Tymczasem, należy zauważyć, że współpraca może dotyczyć jedynie dziedzin należących jednocześnie do zadań własnych samorządu i do sfery pożytku publicznego. Gmina nie może zatem realizować wszystkich zadań wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy, lecz tylko te, które należą do jej zadań własnych. I takie też zastrzeżenie powinno być zawarte w treści uchwały. Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Wykazane powyżej uchybienia także przesadzają o wadliwości uchwały w całości.

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

W § 12 ust. 4 Programu Rada przyjęła, że: *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.* W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny zasadę 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 do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, publ. LEX nr 1572065.

Dalej, zgodnie z § 12 ust. 12 Programu: *Przewodniczący Komisji przedstawia Burmistrzowi Blachowni wyniki konkursu oraz propozycję kwot dotacji.* Powyższa regulacja sugeruje, że Rada przyznała Komisji konkursowej do spraw opiniowania ofert kompetencję do ustalania wyników konkursu, czyli do jego rozstrzygnięcia, co jest kompetencją merytoryczną.

Należy zauważyć, że organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert (art. 13 ust. 1 ustawy). Zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 1 ustawy *organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:*

- 1) *ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;*
- 2) *ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;*
- 3) *ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;*
- 4) *w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;*
- 5) *uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;*

6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Dalej, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy *organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert*. Z treści tej normy prawnej wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, opubl. LEX nr 2275942). Przytoczone powyżej przepisy wskazują na to, że oceny formalnej i merytorycznej ofert dokonać powinien organ wykonawczy Gminy, któremu przyznano kompetencje do rozpatrywania ofert, zaś stanowisko komisji konkursowej w tym procesie ma mieć wyłącznie charakter niewiążącej opinii. Przyznane Komisji uprawnień merytorycznych, czyni Komisję organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając przy tym kompetencje Burmistrza w tym zakresie. Powyższa konstrukcja Programu wypacza opiniodawczą rolę Komisji konkursowej w procesie rozpatrywania ofert konkursowych, nadaną jej przez ustawodawcę. Rola Komisji w zakresie oceny ofert może sprowadzać się tylko do wskazania Burmistrzowi propozycji wyników konkursu oraz kwot dotacji, jednak merytoryczne rozpatrzenie ofert, a następnie ustalenie wiążących wyników konkursu należy do Burmistrza, co zresztą Rada sama prawidłowo uregulowała w § 12 ust. 13 Programu.

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 137/XXII/2025 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 poz. 1338 z późn. zm.) 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