



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 17 grudnia 2025 r.

PN.III.4131.1.74.2025

**Pan
Jarosław Kielar
Przewodniczący Zgromadzenia
Związku Gmin Śląska Opolskiego
ul. Piastowska 17
45-082 Opole**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 oraz art. 69 ust. 1 i 3 i art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr VII/26/2025 Zgromadzenia Związku Gmin Śląska Opolskiego z dnia 3 grudnia 2025 r. w sprawie Programu współpracy Związku Gmin Śląska Opolskiego z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 2026 – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 3 grudnia 2025 r. Zgromadzenie Związku Gmin Śląska Opolskiego, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2025 poz. 1153; zwanej w dalszej części jako u.s.g.) i art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 poz. 1338; zwanej dalej jako u.d.p.p.w.), podjęło uchwałę nr VII/26/2025 w sprawie Programu współpracy Związku Gmin Śląska Opolskiego z organizacjami

pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 2026. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 grudnia 2025 r.

W § 1 kwestionowanego aktu Zgromadzenie Związku przyjęło "Program współpracy Związku Gmin Śląska Opolskiego z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 2026", zwany w dalszej części Programem, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały. Mocą § 2 wykonanie uchwały powierzono Zarządowi. Natomiast w § 3 aktu postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr VII/26/2025 Zgromadzenia Związku Gmin Śląska Opolskiego z dnia 3 grudnia 2025 r. istotnie narusza art. 5a ust. 4 pkt 3, 5, 8, 9 i 10 u.d.p.p.w. poprzez brak uregulowania w Programie elementów obligatoryjnych i art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461; zwanej w dalszej części jako u.o.a.n.) z uwagi na zakwalifikowanie niniejszej uchwały do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego choć w istocie stanowi ona akt prawa miejscowego i winna podlegać publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a u.d.p.p.w. Zgodnie z tym przepisem 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. W art. 5a ust. 4 u.d.p.p.w. zawarto katalog otwarty, określający jakie elementy powinien zawierać program, 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.

Należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, zgodnie z którym uchwała rady gminy podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. jest aktem prawa miejscowego. Wprawdzie w żadnym akcie prawnym nie sformułowano legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych

i prywatnych, przedsiębiorców). Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego, wystarczające jest uznanie, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2025 r., sygn. akt III OSK 2682/23, LEX nr 3860661 i z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22, LEX nr 3595045, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 591/20, LEX nr 3088918, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 271/20, LEX nr 3033716 oraz z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18, LEX nr 2470547; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20, LEX nr 3035680). Również w doktrynie wskazuje się, że: "Uchwała w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy precyzuje istotne elementy przyszłej współpracy, takie jak: jej zakres przedmiotowy, formy współpracy, priorytetowe zadania publiczne. (...) Roczny program współpracy zawiera w swojej treści normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a ponadto wydawany jest przez ustawowo wskazany organ administracji. Istnieją zatem podstawy do tego, aby zgodnie z prezentowanym w judykaturze stanowiskiem kwalifikować tę uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego" (zob. E. Koniuszewska, Jawność współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami

pozarządowymi, w: B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 358). W tym kontekście warto też zauważyć, że w doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się kategorię "swoistych źródeł prawa administracyjnego", obejmującą m.in. akty planowania. Dotyczą one działań administracji publicznej przewidywanych w przyszłości - determinują te działania, określają zakres i okoliczności, w jakich będą miały być podjęte. Akty te posługują się specyficznymi normami, które - choć ongiś były co do tego wątpliwości - można uznać za normy prawne (por. T. Woś, w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 45).

W rezultacie uzasadnione jest przyjęcie, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego co implikuje konieczność jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązek ogłaszania tego typu aktów wynika wprost z treści art. 2 ust. 1 i art. 13 ust. 2 u.o.a.n. który przewiduje, że akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei art. 13 pkt 2 u.o.a.n. stanowi, że wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Do zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego zgodnie z u.o.a.n. odsyła także art. 42 u.s.g. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie - stanowiąc jeden z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Niepromulgowanie aktów prawa miejscowego stanowi bowiem istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzeniem ich nieważności. Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 ze zm.).

Uchwała będąca aktem prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym,

jest w całości nieważna. Nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10, LEX nr 744957).

Ponadto zwrócić należy, że Zgromadzenie Związku nie wypełniło prawidłowo zapisów delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 3, 5, 8, 9 i 10 u.d.p.p.w. Analiza treści art. 5a ust. 4 pkt 1-11 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 zatem w uchwalanym przez radę gminy (odpowiednio zgromadzenie związku) 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 u.d.p.p.w. - 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).

W ocenie organu nadzoru zakres przedmiotowy Programu, zawarty w ust. 3 załącznika do niniejszej uchwały, nie stanowi prawidłowej realizacji zapisu ustawowego wynikającego z art. 5a ust 4 pkt 3 u.d.p.p.w., bowiem stanowi o kierunkach działania samego Związku Gmin Śląska Opolskiego a nie jego współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.. Analogicznie, zawarte w ust. 5 załącznika do niniejszej uchwały, priorytetowe zadania publiczne określają cele samego Związku a nie zadań jakie będzie on realizować we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Idąc dalej, stwierdzić należy, że nie zostało zrealizowane upoważnienie ustawowe wynikające z art. 5a ust. 4 pkt 8 u.d.p.p.w. dlatego, że nie uregulowano wysokości środków planowanych na realizację Programu. Nadto, zawarty w ust. 9 załącznika do niniejszej uchwały, sposób oceny realizacji programu również nie został skonstruowany prawidłowo, ponieważ nie ustalono w sposób

wyczerpujący według jakich kryteriów ocena programu ma być dokonywana. W treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy oceniający realizację programu. Natomiast wykonanie i przedłożenie sprawozdania jest czynnością techniczną, uregulowaną przez ustawodawcę, nie można zatem uznać, iż stanowi formalny warunek sposobu oceny realizacji programu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1795/22, LEX nr 3595045). Przedmiotowy Program nie zawiera również informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/GI 505/21, LEX nr 3227063). Informacji tych nie można znaleźć w treści programu, a już na pewno nie w zapisach ust. 10 załącznika do przedmiotowej uchwały.

Zatem Program, stanowiący załącznik do uchwały nr VII/26/2025 nie określa w sposób prawidłowy ani zakresu przedmiotowego, priorytetowych zadań publicznych, wysokości środków, sposobu oceny jego realizacji czy też informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Podsumowując Program nie zawiera prawidłowej realizacji aż 5 obligatoryjnych elementów z 11 wymaganych przez art. 5a ust. 4 u.d.p.p.w.

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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Starszy inspektor wojewódzki, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 284.