



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 19 grudnia 2025 r.

Poz. 3188

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.116.2025 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r., poz. 1153 i 1436) stwierdzam nieważność uchwały nr XXII/313/2025 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 19 listopada 2025r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu współpracy Gminy Witnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2026 – 2 030, w całości.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 19 listopada 2025r. Rada Miejska w Witnicy podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia wieloletniego programu współpracy Gminy Witnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2026-2030. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1338).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 listopada 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r., poz. 1338, dalej - ustawa).

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Z kolei przepis art. 5a ust. 5 ustawy stanowi, że wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zakres przedmiotowy; 3) okres realizacji programu; 4) sposób realizacji programu; 5) wysokość środków planowanych na realizację programu. Analiza treści ww. przepisów prowadzi do wniosku, że wieloletni program współpracy jest uchwalany fakultatywnie (wyrok NSA z 28 listopada 2019 r., I OSK 4360/18), przy czym art. 5a ust. 5 ustawy określa obligatoryjne elementy, które powinny zostać w nim uregulowane. Tak więc w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Zawarcie dodatkowych regulacji jest dopuszczalne, o ile nie naruszają innych przepisów prawa.

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez ten organ przy podejmowaniu danej uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż badany Program nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 5a ust. 5 ustawy, tj. nie określono w nim wysokości środków planowanych na realizację programu (art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy). Przepis § 14 ust. 1 Programu stanowi, że „finansowanie

zadania odbywa się ze środków własnych samorządu gminnego.” Z kolei w § 14 ust. 2 Programu wskazano, że „wysokość środków przewidzianych na realizację poszczególnych zadań publicznych, objętych niniejszą uchwałą, będzie zależeć corocznie od możliwości finansowych budżetu Gminy. Kwota będzie corocznie ujęta w uchwale budżetowej Gminy oraz w rocznym programie współpracy Gminy Witnica z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a także zostanie uwzględniona w Wieloletnim Planie Finansowym Gminy.”

Wymaga podkreślenia, że z art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy wynika jednoznacznie obowiązek skonkretyzowania wysokości środków planowanych na realizację programu, co oznacza podanie określonej kwoty pieniężnej, już choćby z tego powodu, by podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego wiedziały, w jakich granicach finansowych współpraca w ramach programu będzie się odbywać i czy warto o te środki występować w konkursie ofert. Z uchwały budżetowej taka kwota w sposób jasny i czytelny zaś nie wynika. Ponadto, uchwała budżetowa jest odrębną uchwałą, dotyczącą zasadniczo innych zagadnień, podejmowaną w innym trybie i w innej procedurze, z pominięciem wymogów wprowadzonych przez ustawodawcę dla uchwalenia Programu, w tym zwłaszcza z pominięciem przewidzianego w art. 5a ust. 1 ustawy wymogu konsultacji z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy oraz z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1 ustawy.

Także wieloletnia prognoza finansowa jest uchwałą podejmowaną w innej procedurze, aniżeli procedura przewidziana dla przyjęcia Programu. Podobnie, jak w przypadku uchwały budżetowej, procedura ta pomija wymogi wprowadzone przez ustawodawcę dla uchwalenia wieloletniego programu współpracy, zwłaszcza - co jest szczególnie istotne - pomija możliwość konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru również odesłanie do rocznego programu zawarte w § 14 ust. 2 Programu nie stanowi wymaganego przepisami prawa określenia wysokości środków planowanych na realizację Programu. Roczny Program określa przedmiotowe środki jedynie na okres jednego roku, tymczasem ustawodawca jednoznacznie wymaga określenia tychże środków na cały okres trwania wieloletniego programu współpracy (wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 151/23, wyrok NSA z 6 marca 2014 r., II OSK 208/14).

Ponadto organ nadzoru podkreśla, że uchwała w sprawie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest programem, a więc wskazana wysokość kwoty, jaką gmina ma zamiar przeznaczyć na jego realizację, nie ma charakteru ostatecznego. Mowa zatem o orientacyjnym wskazaniu planowanych środków w postaci konkretnej kwoty, które dana jednostka w danym okresie jest w stanie przekazać na realizację programu. Oznacza to, że może dojść do sytuacji, gdy określona w wieloletnim programie współpracy kwota w kolejnych latach będzie się odpowiednio zwiększać bądź zmniejszać w stosunku do pierwotnie zakładanej.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru wskazane powyżej uchybienie, polegające na niewypełnieniu przez Radę Miejską w Witnicy delegacji ustawowej, implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, a uchwała, jako akt niekompletny, nie może dalej funkcjonować w obrocie prawnym. Należy bowiem stwierdzić, że zawarte w § 14 Programu odesłania nie wypełniają wynikającego z art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy obowiązku określenia w wieloletnim programie współpracy wysokości środków planowanych na jego realizację.

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa jest uregulowanie przez Radę w rozdziale 5 Programu kwestii dotyczących sposobu jego tworzenia i przebiegu konsultacji. Podkreślić należy, że zagadnienie to, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 10 jest nieodłącznym elementem rocznego programu współpracy z organizacjami i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, tym niemniej, jeśli Rada zdecydowała się na uregulowanie tej kwestii również w programie wieloletnim, to powinna uchylać przepisy zgodne z ustawą. Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest - informować o sposobie, w jaki został utworzony i o dokładnym przebiegu 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 niezgłoszenia sugestii, opinii czy uwag do projektu, informacji, czy zostały one uwzględnione, czy skutek tego wprowadzono zmiany w projekcie, czy też nie. Tymczasem opisując przebieg konsultacji Rada nie wskazała, jakie konkretnie uwagi zostały zgłoszone, które organizacje je zgłosiły oraz czy zostały one uwzględnione. Z treści rozdziału 5 Programu nie wynika nawet, czy w ogóle jakiegokolwiek opinii i zastrzeżenia zostały zgłoszone w toku przeprowadzonych konsultacji, a także w jaki sposób wpłynęły na treść Programu. Zdaniem organu nadzoru zawarta w Programie informacja o przebiegu konsultacji ma więc charakter niepełny.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. III SA/GI 505/21 "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." (podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 kwietnia 2022 r., sygn. VIII SA/Wa 83/22).

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt