



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 listopada 2025 r.

Poz. 8761

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.232.2025.9

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 listopada 2025 r.

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

orzekam

nieważność § 6 oraz § 14 ust. 6 uchwały nr XXVI/203/2025 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 27 października 2025 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Ostrów Wielkopolski z organizacjami pozarządowymi na rok 2026 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2025 r. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski podjęła uchwałę nr XXVI/203/2025 w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Ostrów Wielkopolski z organizacjami pozarządowymi na rok 2026.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338)". Załącznik do przedmiotowej uchwały dalej będzie powoływany jako: „Program”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 października 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Podkreślenia wymaga fakt iż, uchwała w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r., poz. 1338 - zwanej dalej "ustawą") jest aktem prawa miejscowego. Uchwała taka zawiera bowiem normy o charakterze generalnym, czyli nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, i abstrakcyjnym, czyli niekonsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przeszłości.

Stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. 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 posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "w szczególności" wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie (por. wyrok WSA w Poznaniu z 25 lipca 2018 r., IV SA/Po 472/18). Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, rada gminy obowiązana jest do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 5a ust. 4 u.o.p.p.

Należy stwierdzić, iż badany Program nie wymienia wprost elementu, jakim jest okres jego realizacji (art. 5a ust. 4 pkt 6 ustawy). Zdaniem organu nadzoru, stwierdzone uchybienie nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa, które pociągałoby za sobą skutek w postaci nieważności uchwały, gdyż informacja ta w sposób pośredni została ujęta w treści Programu.

Niemniej, organ nadzoru w toku prowadzonej analizy winien jest zwrócić uwagę na inne uchybienia w treści uchwały, mające charakter istotnego naruszenia prawa.

W § 6 Programu lokalny prawodawca, w sposób nieprawidłowy określił zakres przedmiotowy tego programu, czym naruszył treść art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, w związku z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ustawy. Określając bowiem zakres przedmiotowy programu wskazano, iż "Współpraca z podmiotami Programu dotyczy zadań określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153)". Z powyższego zapisu wynika zatem, iż organizacje pozarządowe i inne podmioty uprawnione posiadają kompetencję do współpracy z Gminą Ostrów Wielkopolski w zakresie wszystkich zadań publicznych przypisanych gminie na mocy art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl art. 3 ust. 1 ustawy, organizacje pozarządowe zostały uprawnione do prowadzenia działalności społecznie użytecznej jedynie w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie (jest to tzw. działalność pożytku publicznego). Ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy wskazał, jakiego typu zadania należą do strefy zadań publicznych. Dodatkowo w art. 4 ust. 2 ustawy zaznaczono, iż Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, zadania w zakresie innym niż wymienione w ust. 1 jako należące do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną społeczną użytecznością oraz możliwością ich wykonywania przez podmioty, o których mowa w art. 5 ust. 1, w sposób zapewniający wystarczające zaspokajanie potrzeb społecznych. Ustawodawca wymienił zatem w formie katalogu zamkniętego rodzaje zadań, które należą do strefy zadań publicznych i tylko w tym zakresie zadań możliwe jest prowadzenie działalności pożytku publicznego. Podsumowując powyższe należy wskazać, iż Rada Gminy Ostrów Wielkopolski w sposób istotnie naruszający prawo postanowiła, iż przedmiotem współpracy Gminy Ostrów Wielkopolski z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jest realizacja zadań publicznych należących do zakresu działania gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminny. Tym samym rada gminy doprowadziła do poszerzenia katalogu zadań, które mogą być przedmiotem współpracy.

W § 14 ust. 6 Programu, rada postanowiła, iż "W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy". W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja została wydana z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2ea ustawy.

W myśl art. 15 ust. 2e ustawy komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Osoby, o których mowa powyżej, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie (art. 15 ust. 2ea ustawy). Tymczasem w badanej uchwale rada wskazała, iż osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy mogą uczestniczyć w pracach komisji konkursowej jedynie z głosem doradczym. Pominięto zatem możliwość wydawania przez nich opinii. Rada nie została upoważniona do modyfikacji omawianych przepisów ustawy i przyjmowania odmiennych rozwiązań w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Uchwalając przedmiotowy program, w tym realizując upoważnienie ustawowe z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, organ stanowiący zobligowany jest respektować bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, w tym art. 15 ust. 2ea ustawy.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ostrów Wielkopolski

Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski