



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 453

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.297.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 grudnia 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 § 1 ust. 2, § 2 pkt 1 i 3, § 3 oraz wprowadzenia do wyliczenia w § 4 - w zakresie użytego w tych przepisach w różnej formie gramatycznej wyrazu „pozarządowe” załącznika do uchwały nr XIX/127/2025 Rady Gminy Wijewo z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie: przyjęcia "Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 listopada 2025 r. Rada Gminy Wijewo podjęła uchwałę nr XIX/127/2025 w sprawie: przyjęcia "Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok", zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) 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 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 listopada 2025 r.

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

Stosownie do zapisów 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), zwanej dalej: „ustawą”, 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 myśl 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”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ustawy jest aktem prawa miejscowego (por. wyroki NSA z 25 kwietnia 2025 r. III OSK 2682/23 oraz z 13 lipca 2023 r. III OSK 1795/22; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnym Rejestrze Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wnioski o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały, wyjaśnić jeszcze należy, że działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie (art. 3 ust. 1 ustawy). Działalność ta może być także prowadzona przez podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy, tj.: „1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne; 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 oraz z 2025 r. poz. 28, 620 i 769), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników”.

Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy, obejmuje zadania w zakresie wymienionym w art. 4 ustawy, przy czym katalog ustawowy może uzupełniać Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 4 ust. 2 ustawy.

Przepis art. 5 ust. 1 ustawy nakłada na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenia „działalności 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”. Konsekwentnie, dalsze przepisy ustawy, w tym określające formy współpracy, o której mowa w art. 5 ust. 1, (art. 5 ust. 2 i 4), zasady takiej współpracy (art. 5 ust. 3), tworzenie rocznych i wieloletnich programów współpracy (art. 5a), tryby zlecenia zadań publicznych (art. 11, 11a, 11b, 11c, 12, 19a), procedurę otwartych konkursów ofert (art. 13-15), zawieranie umów o powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych (art. 16), obowiązki kontrolne i sprawozdawcze (art. 17 i 18), zakładają udział w przedmiotowej współpracy zarówno organizacji pozarządowych, jak i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że również w samym przepisie upoważniającym wprost jest mowa o programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, po konsultacjach z tymi organizacjami i podmiotami. Uchwalany na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ustawy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy musi uwzględniać

zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe ramy tej współpracy określone przez ustawodawcę. Niewątpliwie program ten, a także jego poszczególne elementy normowane zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy, winny być adresowane zarówno do organizacji pozarządowych, jak i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy.

Tymczasem w badanym Programie szereg przepisów skierowanych jest tylko do organizacji pozarządowych, z pominięciem podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy. I tak: określając w § 1 ust. 2 Programu jego cele szczegółowe, Rada Gminy Wijewo uznała za jeden z takich celów „ściśłą współpracę władz gminnych z organizacjami pozarządowymi na zasadach wzajemnego partnerstwa” (lit. a). Ponadto przepis ten kończy zdanie: „Założenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi są wyrazem przekonania o korzyściach płynących z różnych form tej współpracy”. Również niektóre z określonych w § 2 Programu zasad współpracy adresowane są wyłącznie do organizacji pozarządowych, tj. zasada pomocniczości, zgodnie z którą „gmina udziela pomocy organizacjom pozarządowym w niezbędnym zakresie, uzasadnionym potrzebami wspólnoty samorządowej” (pkt 1) oraz zasada suwerenności polegająca na „poszanowaniu własnej autonomii i organizacji pozarządowych nie narzucając sobie wzajemnych zadań publicznych” (pkt 3). W § 3 Programu przyjęto, że „Przedmiotem współpracy władz Gminy Wijewo z organizacjami pozarządowymi jest realizacja zadań w zakresie: [...]”. Z kolei wprowadzenie do wyliczenia zawarte w § 4 Programu („Formy współpracy”) ma brzmienie: „Współpraca Gminy Wijewo z organizacjami pozarządowymi może być prowadzona poprzez: [...]”.

Zdaniem organu nadzoru, ograniczenie przez Radę Gminy Wijewo kręgu adresatów ww. regulacji Programu do organizacji pozarządowych, przy pominięciu podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy, nie znajduje uzasadnienia prawnego, pozostając w istotnej sprzeczności z normą kompetencyjną zapisaną w art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 1-4 w związku z art. 5 ust. 1-4 ustawy. Dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem koniecznym, a zarazem wystarczającym, jest stwierdzenie nieważności użytego w tych przepisach, w różnej formie gramatycznej, wyrazu „pozarządowe”. Tym samym w obrocie prawnym pozostaną regulacje skierowane do „organizacji” (bez ich bliższego określenia), przy czym przyjąć należy, że desygnatami tego pojęcia będą zarówno organizacje pozarządowe, jak i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy.

W świetle powyższego organ nadzoru pragnie jeszcze zwrócić uwagę na reguły redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, zapisane w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: „ZTP”. Jedną z nich jest zasada konsekwencji terminologicznej, zgodnie z którą, po pierwsze, do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami (§ 10 w związku z § 143 ZTP), a po drugie, w akcie prawa miejscowego należy posługiwać się określeniami użytymi w ustawie upoważniającej (§ 9 w związku z § 143 ZTP). W niniejszej uchwale zasada ta, także przy uwzględnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, nie jest zachowana, bowiem na gruncie jednego aktu używane są różne określenia do oznaczenia jednakowych pojęć („organizacje”, „podmioty”). Ponadto określeniami tymi nie posługuje się ustawodawca w ustawie zawierającej upoważnienie do uchwalenia przedmiotowego programu. Powyższe czyni zasadnym rozważenie przez organy Gminy Wijewo podjęcia czynności zmierzających do ujednoczenia siatki pojęciowej w zakresie podmiotów Programu, zgodnie ze wspomnianą zasadą konsekwencji terminologicznej.

W świetle powyższego, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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 Wijewo

Wójt Gminy Wijewo