Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ III
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

WSA w Poznaniu
2026.08.26 12:41:14
Signer:
CN=WSA w Poznaniu
C=Polska
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-778141348
Public key:
RSA/4096 bits

Dnia 26 sierpnia 2026 r.
Sygn. akt III SA/Po 583/26

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Gminy Ryczywół
ul. Mickiewicza 10
64-630 Ryczywół

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 24 sierpnia 2026 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi administracji – odpis wyroku z dnia 19 sierpnia 2026 r. wraz z uzasadnieniem.

Joanna Kujawa
Specjalista

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2026.143 t.j.) - zwanej dalej „p.p.s.a."). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.

ODPIS

Sygn. akt III SA/Po 583/26

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 sierpnia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
	Sędzia	WSA Maciej Busz
	Sędzia	WSA Józef Maleszewski (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 19 sierpnia 2026 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Obornikach
na uchwałę Rady Gminy Ryczywół
z dnia 28 października 2025 r. nr XV/116/2025
w sprawie Rocznego Programu współpracy Gminy Ryczywół z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Joanna Kujawa
Specjalista

Sygn. akt III SA/Po 583/26

U Z A S A D N I E N I E

Prokurator Rejonowy w Obornikach pismem z dnia 17 kwietnia 2026 r. na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2026.143 dalej: p.p.s.a.) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu uchwałę nr XV/116/2025 Rady Gminy Ryczywół z dnia 28 października 2025 r. w sprawie Rocznego Programu współpracy Gminy Ryczywół z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok

Uchwale zarzucił:

1/ istotne naruszenie prawa , tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie polegające na niewypełnieniu upoważnienia ustawowego poprzez całkowite pominięcie w gminnym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego elementu obligatoryjnego w postaci zakresu przedmiotowego i wskazanie wyłącznie zadań priorytetowych publicznych podczas gdy „zakres przedmiotowy" oraz „priorytetowe zadania publiczne" to dwa odrębne zagadnienia, które obligatoryjnie winny zostać określone w uchwale;

2/ istotne naruszenie prawa , tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie polegające na niewypełnieniu upoważnienia ustawowego poprzez zaniechanie zamieszczenia w programie konkretnych kryteriów i wskaźników branych pod uwagę przy dokonywaniu oceny realizacji programu;

3/ istotne naruszenie prawa , tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie polegające na niewypełnieniu upoważnienia ustawowego poprzez zaniechanie zamieszczenia w programie faktów odnoszących się do podania terminu i miejsca przeprowadzenia konsultacji, podmiotów, które w tych konsultacjach brały udział a także ewentualnych propozycji zgłaszanych w czasie konsultacji i sposobu ich rozpatrzenia;

4/ istotne naruszenie prawa , tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie polegające na zawarciu w uchwale postanowień dotyczących składu komisji konkursowych, co nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji.

Skarżący na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a nadto o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s..a

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że odstawę materialnoprawną uchwały stanowi przepis art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2025.1338, dalej: ustawa) , upoważniający radę gminy do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy i następuje w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Zakres merytoryczny takiego programu został określony w art. 5a ust. 4 ustawy. W przepisie tym wymieniono zagadnienia, które obligatoryjnie muszą być uregulowane w rocznym programie współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego przy wykonywaniu zadań publicznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem 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 realizacje programu;

9/ sposób oceny realizacji programu;

10/ informację o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji;

11/ tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Taka redakcja przepisu przesądza o minimalnej treści uchwalonego programu przez radę. Wskazane elementy, które „w szczególności" ma zawierać program współpracy trzeba zatem uznać za elementy obligatoryjne.

Organy jednostek samorządu terytorialnego mogą stanowić akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie , co wynika wprost z brzmienia art. 94 Konstytucji RP. Rolą organu jest zatem wykonanie upoważnienia, a nie swobodna działalność prawodawcza. Podkreślić przy tym należy, że organ jest zobowiązany wykonać upoważnienie w całości, a nie tylko w części.

Z Konstytucji (art. 94) oraz ustawy o samorządzie gminnym (art. 40) wynika, że akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Gminie przysługuje konstytucyjne prawo do stanowienia norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jednak wydanie aktu prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego będzie skutkowało stwierdzeniem jego nieważności . Takie konsekwencje są również związane z przekroczeniem granic takiego upoważnienia lub modyfikacją poszczególnych treści w taki sposób, że będą sprzeczne z uregulowaniem ustawowym.

Analiza treści przyjętego uchwałą nr XV/116/2025 Programu współpracy Gminy Ryczywół z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego prowadzi do wniosku, że nie wszystkie obligatoryjnie wskazane elementy tego programu zostały prawidłowo i wyczerpująco unormowane. Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy w gminnym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego należy obligatoryjnie wskazać zakres przedmiotowy. Rada Gminy Ryczywół, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy powinna wprost odnieść się do zadań publicznych wymienionych w art. 4 ustawy.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że uchwały samorządowe wydawane na podstawie ustawy muszą precyzyjnie określać zakres przedmiotowy. Zbyt ogólne sformułowania, pozostawiające organowi wykonawczemu zbyt dużą swobodę, są traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Rada Gminy Ryczywół w rozdziale IV zatytułowanym „Zakres przedmiotowy i priorytetowe zadania publiczne" całkowicie pominęła zakres przedmiotowy ograniczając się do wskazania zadań priorytetowych. Z art. 5a ust. 4 ustawy wyraźnie wynika, że „zakres przedmiotowy" oraz „priorytetowe zadania publiczne" to

dwa odrębne zagadnienia, które obligatoryjnie winny zostać określone w uchwale. Zakres przedmiotowy powinien być określony precyzyjnie, z odwołaniem do sfery zadań publicznych zdefiniowanej w art. 4 ust. 1 ustawy, a jednocześnie odnosić się do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała powinna zatem określać konkretne zadania, cele dostosowane do potrzeb danej gminy. Tak wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 2658/14 akcentując, że „Prawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego powinno polegać na wyczerpującym wymienieniu przewidywanego na dany rok zakresu przedmiotowego współpracy. Ma to na celu umożliwienie potencjalnym organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust,. 3 omawianej ustawy posiadania pełnej wiedzy na temat zakresu planowanej na dany rok współpracy" /Lex nr 1780520/.

Kolejne istotne naruszenie prawa w omawianej uchwale stanowią zapisy w § 9, w którym wskazano, że Wójt Gminy Ryczywół dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania wspieranego lub powierzonego organizacji pozarządowej na zasadach określanych w ustawie. Ocena realizacji programu odbywać się będzie poprzez złożenie Radzie Gminy Ryczywół sprawozdania z realizacji niniejszego programu współpracy do dnia 31 maja 2027 roku." Stwierdzić należy, że przytoczone zapisy nie realizują dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, nakazującej zamieszczenie w programie kryteriów branych pod uwagę przy dokonywaniu oceny realizacji programu. Ustawa wymaga określenia jak program będzie oceniany a nie kto będzie go oceniał. Muszą zatem zostać wskazane konkretne mierniki, które pozwolą sprawdzić, czy cele programu zostały osiągnięte. Prawo wójta do kontroli realizacji zadań wynika wprost z art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego. Powtarzanie zatem tego w uchwale nie stanowi „sposobu oceny realizacji programu". Z takim stanowiskiem koresponduje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie o sygn. akt III OSK 1795/22, w którym stwierdzono, że „Rada Miejska, aby wypełnić normę kompetencyjna z art. 5a ust. 4 pkt 9 u.d.p.p.w., powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ocena realizacji programu ma być dokonywana. W treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy 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. Ponadto uchwała rady,miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna". /LEX nr 3595045/

Nadto jako istotne naruszenie prawa w omawianej uchwale uznać należy zapisy w § 10, w którym wskazano, że Program współpracy Gminy Ryczywół z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok utworzony został na bazie projektu programu, który został poddany konsultacjom społecznym zgodnie z Uchwałą Nr XXXIV/273/2010 Rady Gminy Ryczywół z dnia 29 października 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Oczywiste jest, że przytoczone zapisy nie realizują dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy, nakazującej zamieszczenie w programie współpracy informacji o przebiegu konsultacji. W uchwalanym programie powinny znaleźć się informacje o sposobie tworzenia programu oraz okolicznościach faktycznych dotyczących przebiegu konsultacji, jakie przeprowadzono w odniesieniu do projektu uchwały. Należało zatem wskazać fakty odnoszące się do podania terminu i miejsca przeprowadzenia konsultacji, podmiotów, które w tych konsultacjach brały udział a także ewentualnych propozycji zgłaszanych w czasie konsultacji i sposobu ich rozpatrzenia. Takich informacji w omawianej uchwale nie zawarto. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 505/21, w którym stwierdzono, że „cytowany wyżej przepis ustawy wyraźnie nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji, to tym wymogom uchwała rady gminy nie odpowiada. Nie ma racji skarżąca, twierdząc, że w tym zakresie wystarczające jest wskazanie, że takie konsultacje się odbyły. 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. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie

wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały" /Lex nr 3227063/.

Wreszcie Rada Gminy Ryczywół nie została upoważniona, aby w uchwale dotyczącej rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy dokonywać określenia składu komisji konkursowej. Analizując uchwałę Rady Gminy Ryczywół, stwierdzić należy, że przepis paragrafu 11 ust. 2 narusza art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Tryb powoływania komisji a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur /wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r. sygn. I OSK 2687/16 - LEX nr 2391605/.

Uwzględniając powyższe skarżący stwierdził, że wskazane istotne naruszenia prawa, uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/116/2(325 Rady Gminy Ryczywół.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Ryczywół wniósł o jej oddalenie.

Z treści art. 19 ust. 5 ustawy, w ocenie organu, wynika, że ustawodawca w treści regulacji, nie przesądził, iż wymienione tamże zagadnienia obligatoryjnie muszą zostać uregulowane w treści Programu. Zauważyć bowiem należy, iż literalne brzmienie analizowanego przepisu nie wskazuje na wyczerpujących i obligatoryjny charakter wszystkich wskazanych tamże postanowień, które muszą znaleźć się w treści Programu - przepis nie zawiera zapisów, które uzasadniałyby postawienie takiej tezy, w szczególności ustawodawca w żadnym miejscu nie posłużył się zwrotem „roczny program określa następujące elementy...", czy też „roczny program musi zawierać następujące elementy...", wręcz przeciwnie, ustawodawca posłużył się w tym miejscu sformułowaniem wskazującym, iż „Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności...". W konsekwencji, z treści przedmiotowej regulacji nie wynika, iż przedstawione wyliczenie ma charakter wyczerpujący, a ustawodawca wskazał jedynie co w szczególności powinien regulować taki program. W konsekwencji, zarzuty skarżącego w przedmiotowym zakresie należy uznać za niezasadne.

Zdaniem organu postanowienia zawarte w treści Programu są wyczerpujące (zawierają wszystkie elementy określone w art. 5a ust. 4 ustawy) oraz zostały sformułowane w sposób prawidłowy.

W zaskarżonej uchwale został zawarty Rozdział IV, który w swojej treści precyzyjnie i wprost wskazuje na zakres przedmiotowy Programu, co, z uwagi na brak precyzyjnych wytycznych w akcie prawnym rangi ustawowej, powinno zostać uznane za należyte wypełnienie wymagań ustawowych.

Z treści art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy wynika literalnie, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności sposób oceny realizacji programu, nie przewidując żadnych dodatkowych wymagań lub wytycznych we wskazanym zakresie. Z treści § 9 Programu jasno wynika, że Wójt Gminy Ryczywół dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania wspieranego lub powierzanego organizacji pozarządowej na zasadach określanych w ustawie, a ocena realizacji programu odbywać się będzie poprzez złożenie Radzie Gminy Ryczywół sprawozdania z realizacji niniejszego programu współpracy do dnia 31 maja 2027 roku. Wobec powyższego, treść zaskarżonej uchwały w przytoczonym brzmieniu jasno i w sposób nie budzący wątpliwości spełnia zakres upoważnienia ustawowego, poprzez wskazanie, że oceny realizacji programu dokonuje organ wykonawczy gminy w oparciu o informacje zawarte w sprawozdaniu przedłożonym Radzie Gminy. Tak sformułowane postanowienia, nie tylko spełniają zakres delegacji ustawowej, ale również określają konkretnie mierniki, które pozwalają ocenić, czy cele programu zostały osiągnięte (poprzez wskazane przywołanie do sprawozdania Wójta Gminy).

Art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy przewiduje jedynie, iż roczny program współpracy zawiera informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Trudno zatem racjonalnie uznać, iż zakwestionowany przez skarżącego przepis przewidziany w § 10 uchwały, nie wypełnia dyspozycji zawartej we wskazanym przepisie, bowiem z jego treści literalnie wynika, że Program został poddany konsultacjom społecznym zgodnie z Uchwałą Nr XXXIV/273/2010 Rady Gminy Ryczywół z dnia 20 października 2010 r., a dodatkowe informacje wskazane przez skarżącego nie znajdują oparcia w treści regulacji ustawowych.

Zgodnie z § 11 ust. 2 Programu, w skład komisji konkursowej wchodzą przedstawiciele organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, osoby wskazane przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty działające na

podstawie ustawy, o których mowa w art. 3 ust 3 ustawy z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione art. 3 ust. 3 ustawy, biorące udział w konkursie. W ocenie organu, przepis art. 5a ust. 4 ustawy, zawiera katalog otwarty elementów, które powinny zostać określone w Programie, co oznacza również, że nie została wykluczona możliwość określenia przez organ stanowiący gminy w treści uchwały również składu komisji konkursowej. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności" wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty. Zatem, w ocenie organu, rozumowania przyjęte przez skarżącego, analogicznie jak przy poprzednich zarzutach odnoszących się do skargi, należy uznać za zbyt daleko idącą interpretacje przepisów ustawowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Wywiedziona przez Prokuratora skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2024.1267 t.j.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2026.143 t.j. z późn. zm.- dalej p.p.s.a.) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne a podstawą stwierdzenia nieważności tych aktów jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Na gruncie przepisów u.s.g. przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza

się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest kontrola przepisów uchwały nr XV/116/2025 Rady Gminy Ryczywół z dnia 28 października 2025 r. w sprawie Rocznego Programu współpracy Gminy Ryczywół z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok.

Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowi art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy, zgodnie z którymi organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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. Zgodnie z art. 5 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 programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie (zob. np. wyrok WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Op 151/11 LEX nr 1086473).

Zgodnie z przywołanym przez prokuratora wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2015 roku, sygn. II OSK 2658/14, prawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego powinno polegać na wyczerpującym wymienieniu przewidywanego na dany rok zakresu przedmiotowego współpracy.

Z powyższego wynika, iż podejmując uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, Rada była obowiązana do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 5a ust. 4 ustawy.

Lektura zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Ryczywół nie sprostała wymogom stawianym przez ustawodawcę. W ocenie Sądu, prezentowana w odpowiedzi na skargę argumentacja organu, że „literalne brzmienie analizowanego przepisu nie wskazuje na wyczerpujących i obligatoryjny charakter wszystkich wskazanych tamże postanowień, które muszą znaleźć się w treści Programu" nie znajduje oparcia w treści art. 5a ust. 4 ustawy. De facto przyznaje to sam organ pisząc dalej: „W konsekwencji, z treści przedmiotowej regulacji nie wynika, iż przedstawione wyliczenie ma charakter wyczerpujący, a ustawodawca wskazał jedynie co w szczególności powinien regulować taki program." [pokreślenie Sądu].

W ocenie Sądu Rada w podjętej uchwale w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego powinna precyzyjnie określić zakres przedmiotowy uchwały. Podkreślić przy tym należy, że określenie w § 4 priorytetowych zadań publicznych, nie wyczerpuje zagadnienia „zakresu przedmiotowego" uchwały. Uchybienie polegające na przyjęciu niewyczerpującego - w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy - programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, nie może być uznane za nieistotne naruszenie prawa (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 roku, III SA/Wr 110/13), co Sao w sobie skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zasadne są także pozostałe zarzuty skarżącego.

Wbrew stanowisku organu w zaskarżonej uchwale próżno poszukiwać konkretnych mierników oceny realizacji programu. W uchwale nie zawarto zatem sposobu oceny realizacji programu (w rozumieniu, jakie nadaje temu pojęciu orzecznictwo – zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.07.2023 r. w sprawie III OSK 1795/22, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,

http:// orzeczenia.nsa.gov.pl, w skrócie: CBOSA), a jedynie wskazano podmiot dokonujący tej oceny.

Także zarzut skargi w zakresie zaniechania wskazania w uchwale informacji o przebiegu konsultacji, należało uznać za uzasadniony. W § 10 uchwały wskazano jedynie, że konsultacje miały miejsce. Brak natomiast jakichkolwiek informacji (choćby podanych w syntetycznej formie albo poprzez odesłanie do innego, dostępnego dla zainteresowanych dokumentu) o - wymaganej ustawowo - okoliczności przebiegu konsultacji.

Zasadnie również podniósł skarżący, że zawarta w § 11 ust. 2 uchwały regulacja nie znajduje oparcia ustawowego. Art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy wskazuje na konieczność uregulowania w uchwale trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych, nie zaś ich składu. Podnoszony przez organ otwarty charakter katalogu z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie upoważnia do uregulowania w uchwale materii regulowanej ustawowo. Regulacje dotyczące składu komisji zostały zawarte w art. 15 ust. 2b – 2f ustawy. § 11 ust. 2 zaskarżonej uchwały postanowienia te w zmodyfikowanej formie powtarza (np. zmieniony został spójnik „lub" z art. 15 ust. 2d ustawy na „oraz", pominięto regulację z art. 15 ust. 2da).

Z uwagi na stwierdzone uchybienia w zakresie braku zrealizowania wymaganego upoważnienia ustawowego należało stwierdzić, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa. Oznacza to, iż zaskarżonej uchwale można skutecznie postawić zarzut naruszenia art. 5a ust. 4 ustawy. Uchybienia te nie mogą być uznane za nieistotne naruszenie prawa. To ostatnie pojęcie oznacza bowiem jedynie wady niemające znaczenia dla oceny prawidłowości uchwały, np. błędne powołanie podstawy prawnej, kiedy normatywna podstawa do jej podjęcia istnieje, czy inne drobne wady, niedotyczące istoty regulowanego zagadnienia, np. nieodpowiednie oznaczenie uchwały oraz oczywiste omyłki pisarskie i rachunkowe. Do tego rodzaju nieistotnych uchybień nie sposób zaliczyć pominięcia w uchwale materii wskazanej wprost przez ustawodawcę jako koniecznej do ujęcia w programie.

Z powyżej powodów, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
Specjalista