



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.146.4.2025.AK1

Wrocław, 17 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po 14 dniach od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XVIII/116/2025 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 27 listopada 2025 roku w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Wądroże Wielkie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wądroże Wielkie na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVIII/116/2025 w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Wądroże Wielkie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok, zwaną dalej również „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „po 14 dniach od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wądroże Wielkie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Wądroże Wielkie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026 rok.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowi art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, upoważniający radę gminy do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Jego uchwalenie musi być poprzedzone konsultacjami z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Zakres merytoryczny takiego programu ustawodawca określił w art. 5a ust. 4 ww. aktu, wymieniając w nim zagadnienia, które obligatoryjnie muszą być uregulowane w rocznym programie współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy) przy wykonywaniu zadań publicznych. Wskazane w punktach 1 - 11 ww. przepisu zagadnienia, to obowiązkowe elementy programu, a ich kompleksowe unormowanie pozwala uznać, że program prawidłowo realizuje upoważnienie ustawowe, na podstawie którego został uchwalony.

Analiza treści przyjętego uchwałą Nr XVIII/116/2025 Programu Współpracy Gminy Wądroże Wielkie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2026, prowadzi do wniosku, że zostały w nim zawarte wszystkie prawnie wymagane elementy. W sposób nieprawidłowy jednak został określony termin wejścia w życie uchwały. W § 3 uchwały postanowiono, że wchodzi ona w życie po 14 dniach od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Rada Gminy Wądroże Wielkie uznała uchwałę w przedmiocie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego za akt prawa miejscowego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy nie mają zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter badanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r., sygn. I OSK 430/19). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2022 roku (sygn. I OSK 45/21), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać jakiegokolwiek uprawnienie podmiotów pozostających poza sferą administracji samorządowej lub pozwalać na realizację obowiązku wobec tych podmiotów.

Uchwała Rady Gminy Wądroże Wielkie nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Badana uchwała jest aktem skierowanym do podmiotów umiejscowionych wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Program współpracy nie jest aktem prawa miejscowego. Do uznania określonego aktu prawnego za akt prawa miejscowego niezbędne jest to, by zawierał on normy prawne skierowane do podmiotów położonych poza strukturą administracji. Tymczasem całość treści programu współpracy zawiera wyłącznie wskazania dla organu wykonawczego (oraz komisji konkursowych) odnośnie do sposobu organizowania i prowadzenia współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jest to *res interna* administracji, a zatem program współpracy jest aktem wewnętrznym.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po 14 dniach od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy. W związku z tym należy uznać, że uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski

**Piotr
Sebastian Kozdrowicki**