



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 2 grudnia 2025 r.

Poz. 2941

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.109.2025 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 28 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XVIII/109/2025 Rady Gminy Zwierzyn z dnia 29 października 2025 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Zwierzyn z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2026-2030, w części tj.:

- 1.rozdział 8 pkt 9;
- 2.rozdział 10 ust. 1;
- 3.rozdział 12 ust. 1 zdanie drugie;
- 4.rozdział 12 ust. 7;
- 5.rozdział 12 ust. 12 w zakresie słów "zamkniętych, bez udziału oferentów".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2025r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Zwierzyn z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2026-2030. Załącznik do uchwały stanowi Wieloletni Program Współpracy Gminy Zwierzyn z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2026-2030, zwany dalej "Programem". W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, 1761 i 1940), zwana dalej "ustawą".

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 października 2025r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części istotnie narusza prawo.

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. przepisu ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "w szczególności" wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty - 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 zatem 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 Rozdziale 8 Programu, w pkt 9 Rada Gminy uchwaliła, że „Wójt Gminy Zwierzyn na podstawie własnego rozeznania potrzeb lokalnych lub na wniosek podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego może w ciągu roku określić kolejne zadania i ogłosić otwarte konkursy na ich realizację przez podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. Powyższe działania realizowane są w ramach przeznaczonych na ten cel środków budżetowych”.

Podkreślić należy, że to organ stanowiący gminy posiada upoważnienie ustawowe do podjęcia zarówno rocznego, jak i wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, jak również wyłączną kompetencję do zmiany tych programów. Rada powinna zawrzeć w treści Programu pełny i zamknięty opis zakresu przedmiotowego programu. Natomiast w programie rocznym oprócz zakresu przedmiotowego Rada powinna określić również zadania priorytetowe na dany rok. Do określenia zakresu przedmiotowego programu współpracy wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego zakresu przedmiotowego programu o nowy obszar przedmiotowy współpracy, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać, w drodze stosownej nowelizacji uchwały. Niezbędnym jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. A zatem przyjęcie, że Wójt może określić kolejne zadania, nie wynikające z Programu, a więc może poszerzyć zakres przedmiotowy uchwały, stanowi nieuprawnione delegowanie uprawnień Rady na organ wykonawczy gminy. Wójt nie ma uprawnień do określania zadań w poszczególnych latach i nie może otrzymać takiego upoważnienia od rady gminy na mocy uchwały w sprawie wieloletniego programu współpracy. Jak wspomniano wyżej, zadania na poszczególne lata, w tym priorytetowe, powinny być określone w rocznym programie współpracy, uchwalanym przez radę.

W ust. 1 rozdziału 10 zatytułowanym "Sposób oceny realizacji Programu" Rada Gminy uchwaliła, że "Monitoring nad prawidłową realizacją programu powierza się wydziałowi, referatowi, samodzielnemu stanowisku lub gminnej jednostce odpowiedzialnej za ogłoszenie konkursu". Po pierwsze, wskazanie osób monitorujących program nie stanowi "sposobu oceny realizacji programu", bowiem Rada powinna wskazać, w jaki sposób, za pomocą jakich mierników będzie oceniany sposób realizacji programu, a nie kto ma go monitorować. Pomocny w tym zakresie może być art. 17 ustawy. Po drugie, organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Powyższe narusza art. 33 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, iż kierownikiem urzędu jest wójt; kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Podkreślić należy, że określenie sposobu oceny realizacji programu jest elementem obligatoryjnym rocznego programu współpracy, ale nie jest obligatoryjny w programie wieloletnim.

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa jest uregulowanie przez Radę kwestii dotyczących składu komisji konkursowej w sposób modyfikujący przepisy ustawowe. W rozdziale 12 Programu Rada uchwaliła „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”. Podkreślić należy, że zagadnienie to jest nieodłącznym elementem rocznego programu współpracy z organizacjami i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, tym niemniej jednak, jeśli Rada zdecydowała się na uregulowanie tej kwestii również w programie wieloletnim to powinna uchwalać

przepisy zgodne z ustawą. W uchwale bowiem nie powinno się modyfikować przepisów czy odmiennie regulować kwestii, które zostały uregulowane w ustawie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy „w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki”. Rada Gminy w ust. 1 rozdziału 12 Programu uchwaliła, że „W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele danych referatów Urzędu w ramach merytorycznych priorytetów, oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych”. Rada nie powinna w programie precyzować przepisów ustawy poprzez wskazanie, kto będzie reprezentował organ wykonawczy w komisji. Decyzja ta bowiem należy każdorazowo do wójta, on bowiem odpowiada za sprawne przeprowadzenie konkursów i zarządza kadrami. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Powyższe narusza wspomniany wyżej art. 33 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Ponadto w ust. 7 rozdziału 12 Programu Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 15 ust. 2da ustawy poprzez przytoczenie niekompletnej treści tego przepisu (pominięto słowo "lub" między poszczególnymi punktami), co może sugerować konieczność spełnienia łącznie wymienionych warunków, oraz w punkcie 3 przywołany został nieistniejący "art. 15 ust. 3f" ustawy zamiast art. 15 ust. 2f ustawy. W związku z tym należy stwierdzić nieważność ust. 7 z powodu istotnego naruszenia prawa.

W rozdziale 12 w punkcie 12 Programu Rada postanowiła, że „komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów”. Powyższa regulacja, w zakresie słów "zamkniętych, bez udziału oferentów" - zdaniem organu nadzoru - stoi w sprzeczności z jedną z podstawowych zasad współpracy z organizacjami pożytku publicznego, tj. z zasadą jawności. W myśl art. 5 ust. 3 ustawy realizacja współpracy odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. W wyroku z dnia 13 maja 2015 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: III SA/Wr 118/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zaznaczył, że wszystkie ww. zasady decydują o charakterze prawnym stosunków między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, opartych na wzajemnym, skutecznym uzupełnianiu się tych podmiotów w sferze realizacji zadań publicznych. Jednocześnie podkreślił, że zasada jawności odnosi się do wszystkich kwestii związanych z relacjami pomiędzy organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i obejmuje również etap związany z oceną złożonych ofert przez komisję konkursową (...) zasada jawności powinna być realizowana poprzez umożliwienie zainteresowanemu podmiotowi udziału w posiedzeniu komisji konkursowej, podczas którego oceniane są złożone oferty. W związku z tym, należy stwierdzić nieważność tego przepisu w zakresie słów "zamkniętych, bez udziału oferentów" albowiem istotnie naruszają prawo.

Program zawiera również szereg naruszeń prawa, nie mających charakteru istotnego, ale jednak warto na nie zwrócić uwagę przy podejmowaniu tego typu aktów prawa miejscowego. W związku z tym organ nadzoru wskazuje następujące naruszenia prawa.

I tak, w Rozdziale 2 Programu Rada wprowadziła definicję „dotacji”. Zgodnie z nią przez dotację rozumie się „dotację w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530)”. Tymczasem pojęcie dotacji zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym: Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) dotacji - rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.). Tym samym Rada, przyjmując odmiennie pojęcie dotacji - poprzez nieprawidłowe przytoczenie przepisu, dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawy.

W wyrokach z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy.

Zgodnie z art. 15 ust. 2d ustawy „W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie”. Zgodnie z art. 15 ust. 2e „Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy”. W ust. 1 rozdziału

12 Programu Rada Gminy uchwaliła, że „W skład komisji konkursowej wchodzi (...) przedstawiciele organizacji pozarządowych. Ponadto w pracach komisji konkursowej mogą brać udział z głosem doradczym osoby, posiadające doświadczenie w realizacji zadań będących przedmiotem konkursu”. Wskazanie, że w skład komisji wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, w pominięciu wskazania podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, stanowi nieuprawnione zawężenie składu komisji. Ponadto udział osób trzecich z głosem doradczym również został uregulowany już przez ustawodawcę.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy nie zachowuje konsekwencji w pojęciach używanych w Programie, a których definicję wprowadziła w rozdziale 2 Programu. Mianowicie w rozdziale 2 wprowadziła definicję „organizacji”, zgodnie z którą przez organizację rozumie się „organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy prowadzące działalność pożytku publicznego”. Skoro Rada wprowadziła taką definicję, to powinna się nią posługiwać w całym programie, a nie używać tych pojęć zamiennie. Tymczasem w Programie Rada wielokrotnie posługuje się pojęciem „organizacja pozarządowa” zamiast „organizacji”, co może prowadzić do wniosku, że zawężono te postanowienia programu tylko do organizacji pozarządowych, wykluczając podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. W związku z powyższym, wszędzie tam, gdzie program powinien odnosić się do wszystkich tych podmiotów a nie tylko organizacji pozarządowych, nie powinno być słowa „pozarządowych”. Dotyczy to m.in. następujących przepisów Programu: rozdział 3 zdanie pierwsze, rozdział 4 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, rozdział 5 pkt 1 lit a, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6; rozdział 6 pkt 1, pkt 3, pkt 6, pkt 7, pkt 8; rozdział 8 pkt 2, pkt 5, pkt 10; rozdział 11 ust. 3, ust. 4; rozdział 12 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 5, ust. 6, ust. 20 pkt 1, 3, 4, 5, 6; załącznik nr 1 do Programu w tytule i w pkt 1, 2 tabeli oraz w podpisie; załącznik nr 2 do Programu w trzeciej rubryce formularza i w pkt 4 tabeli; Załącznik nr 3 do Programu rubryka 1 w pierwszej i drugiej tabeli; Załącznik 4 do Programu zdanie pierwsze, pierwsze rubryki wszystkich czterech tabeli.

Na marginesie należy wskazać, że w rozdziale 5 Programu, wbrew jego tytułowi, nie wskazano, które zadania publiczne z tam wymienionych są priorytetowe. Jednak z uwagi na to, że wieloletni program powinien zawierać jedynie zakres przedmiotowy i nie musi zawierać wskazania zadań priorytetowych (te powinny być wskazane dopiero w programach rocznych) nie jest to naruszenie o charakterze istotnym.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że program współpracy z organizacjami jest aktem prawa miejscowego i przy jego uchwalaniu powinno się stosować zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Organ stanowiący powinien dążyć do takiej numeracji uchwalanych przepisów, by były jednolite w każdym rozdziale (w tym Programie raz w rozdziałach są tylko punkty np. rozdział 4 i 6, w innych ustępy np. rozdział 11 i 12, w rozdziale drugim nie ma w ogóle numeracji, w rozdziale 3 są tylko litery).

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić nieważność ww. przepisów uchwały.

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