



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 października 2025 r.

Poz. 4238

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.152.2025.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 października 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),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/52/2025 Rady Gminy Przerośl z dnia 30 września 2025 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Przerośl z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2026-2030.

UZASADNIENIE

W dniu 30 września 2025 r. Rada Gminy Przerośl podjęła uchwałę Nr VIII/52/2025 w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Przerośl z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2026-2030. Powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2025 r. Analiza jej treści wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r., poz. 1338), dalej jako „ustawa”, poprzez niepełną jego realizację. W związku z powyższym w dniu 17 października 2025 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze mające na celu stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

Analizowana uchwała podjęta została na podstawie art. 5a ust. 1, 2 i 5 ustawy. Zgodnie z brzmieniem art. 5a ust. 1 i 2, 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, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

W myśl art. 5a ust. 5 ustawy, 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.

Przepis art. 5a ust. 5 ustawy, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 5a ust. 5 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregośkolwiek z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia

ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że stosownie do treści art. 5a ust. 5 ustawy wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść Programu.

Przeprowadzona analiza uchwalonego Programu wykazała, że Rada Gminy Przerośl nie wypełniła delegacji wynikającej z art. 5a ust. 5 pkt 4 ustawy, dotyczącej sposobu realizacji programu. W § 8 ust. 1 Programu przyjęto jedynie, że podmiotami uczestniczącymi w realizacji Programu są:

- 1) Rada Gminy Przerośl – w zakresie wytyczania polityki społecznej i finansowej;
- 2) Wójt Gminy Przerośl – w zakresie realizacji założeń powyższej polityki, przyznawania dotacji celowych i innych form pomocy;
- 3) Samodzielne stanowiska pracy wyznaczone przez Wójta oraz jednostki organizacyjne Gminy Przerośl - w zakresie bieżącej współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Jednocześnie w ust. 2 tego paragrafu Rada wskazała, iż podmiotami programu współpracy ze strony organizacji są organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego z terenu Gminy lub których terenem działania jest Gmina. W ocenie organu nadzoru ww. treść nie realizuje delegacji ustawowej. W przywołanym § 8 uchwały wskazano jedynie, kto uczestniczy w Programie i w jakim zakresie.

W opinii organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien uregulować tę materię kompleksowo i precyzyjnie. Sposób realizacji Programu powinien być sformułowany tak, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętego sposobu realizacji. Zatem konieczne jest, aby materia ujęta w Programie zawierała precyzyjne wytyczne dla wszystkich kategorii podmiotów uczestniczących w realizacji programu współpracy Gminy Przerośl z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały stwierdzono również sprzeczność z prawem zapisu dotyczącego określenia daty jej wejścia w życie. Organ stanowiący gminy w § 3 uchwały postanowił bowiem, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2026 roku.

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) z uwagi na określenie dwóch dat obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. upływ 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego oraz dzień 1 stycznia 2026 roku.

Należy podkreślić, iż wskazana na wstępie uchwała stanowi bezspornie akt prawa miejscowego, gdyż jej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów). Nie stanowi o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1).

Reguły związane z redagowaniem uchwał wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 ZTP - przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, w związku z § 141 ZTP - do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.

Nie ulega więc wątpliwości, że z treści przepisu powinno jasno wynikać od kiedy dany akt wchodzi w życie, określając w sposób jasny i czytelny od kiedy adresaci norm w nim zawartych winni je stosować.

W myśl § 45 ust. 1 ZTP, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie...”;
- 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 556/12) podkreślił, że „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej”.

Mając powyższe na uwadze podkreślenia wymaga, iż uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Omówione wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i skutkować muszą wyeliminowaniem przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska