



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 07.01.2025 r.

Poz. 116

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.423.2024.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII/46/2024 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dobra z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miejska w Dobrej podjęła uchwałę Nr VII/46/2024 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dobra z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025”. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 6 grudnia 2024 r.

Materialnoprawną podstawę badanej uchwały stanowi art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>1)</sup>, 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 i następuje w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. 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. Zgodnie z przywołanym 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 realizację programu;*

---

<sup>1)</sup>Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 z późn. zm.).

9) *sposób oceny realizacji programu;*

10) *informacje o sposobie tworzenia programu oraz o 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 przez radę rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wskazane w cytowanym unormowaniu elementy, które „w szczególności” ma zawierać program współpracy, uznać należy za elementy obligatoryjne treści uchwały. Potwierdza to wyraźne sformułowanie „zawiera” użyte w art. 5a ust. 4 ustawy, co świadczy o tym, że wymienione w punktach 1 - 11 wskazanego przepisu zagadnienia powinny być bezwzględnie unormowane w programie, aby można było uznać go za zgodny z prawem, tj. prawidłowo realizujący upoważnienie ustawowe, na podstawie którego został uchwalony<sup>2)</sup>.

Analiza treści przyjętego uchwałą Nr VII/46/2024 „Programu współpracy Gminy Dobra z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025” (załącznik do uchwały), prowadzi do wniosku że nie wszystkie prawnie wymagane elementy tego programu zostały prawidłowo i wyczerpująco unormowane.

W myśl art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie gminny program współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego obowiązkowo musi zawierać informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji. Zaakcentować przy tym trzeba, że dla prawidłowego wypełnienia normy art. 5a ust. 4 pkt 10 ww. ustawy Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń – zawierać sposób tworzenia programu np. opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do czynności zmierzających do jego opracowania oraz informację o przebiegu konsultacji.

Tymczasem, w uchwalonym „Programie współpracy Gminy Dobra z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025” Rada Miejska w Dobrej – w zakresie realizacji dyspozycji ww. przepisu - zamieściła jedynie postanowienia dotyczące przebiegu konsultacji, a mianowicie: *Przebieg konsultacji:*

1) *„Program współpracy Gminy Dobra z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne na rok 2025” został opracowany po konsultacjach przeprowadzonych w sposób określony w uchwale Nr XLVIII/309/2010 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 30 września 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,*

2) *Projekt Programu, celem uzyskania ewentualnych uwag i propozycji, został zamieszczony na stronie biuletynu informacji publicznej Gminy Dobra oraz wywieszony na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Dobrej,*

3) *W konsultacjach stanowiska nie zajęły stowarzyszenia ani Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego.*

W Programie nie zawarto żadnych informacji o sposobie tworzenia Programu, zaś wyżej cytowane zapisy nie wypełniają w sposób prawidłowy dyspozycji normy art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Tym samym, uchwalony przez Radę Miejską w Dobrej Program jest niekompletny, bowiem nie zawiera informacji o sposobie tworzenia Programu, wobec czego należy go wyeliminować w całości z obrotu prawnego.

Ponadto, w rozdziale XI. TRYB POWOŁYWANIA I ZASADY DZIAŁANIA KOMISJI KONKURSOWYCH DO OPINIOWANIA OFERT OTWARTYCH W KONKURSACH OFERT przyjętego Programu Rada Miejska określiła – wymagany przepisem art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W ust. 3 tego rozdziału organ stanowiący Gminy Dobra postanowił, że:

<sup>2)</sup>Por. wyroki: NSA z dnia 13 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2658/14, WSA w Poznaniu z dnia 25 lipca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 472/18, WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11.

*W skład Komisji Konkursowej wchodzi minimum 3 osoby, w tym przedstawiciele Burmistrza oraz przedstawiciel organizacji pozarządowej lub podmiotu wymienionego w art. 3 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje lub podmioty biorące udział w konkursie. Powyższa regulacja, określająca skład komisji konkursowej, o której mowa w art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest sprzeczna z przepisami powołanej ustawy. W myśl bowiem art. 15 ust. 2b oraz ust. 2d ww. ustawy odpowiednio w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki oraz 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. Z brzmienia powołanych przepisów wynika więc, kto może zostać powołany do składu komisji konkursowej, a mianowicie – przedstawiciele wójta oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy*

o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przy czym prawodawca posługuje się tu liczbą mnogą. Oznacza to, że udział w komisji winny mieć zagwarantowane co najmniej dwie osoby wyznaczone przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a nie jak stanowi wadliwy zapis uchwały – tylko jedna.

Dodatkowo, zauważyć należy, że w „Programie współpracy Gminy Dobra z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025”, stanowiącym załącznik do uchwały Nr VII/46/2024, Rada Miejska w Dobrej naruszyła zasady prawidłowej legislacji.

W ustępie 1 rozdziału IV. ZASADY WSPÓŁPRACY Programu Rada Miejska postanowiła, że: *Gmina realizuje zadania publiczne wymienione w rozdziale „Kierunki współpracy” we współpracy z organizacjami pozarządowymi*, podczas gdy rozdział o tytule „Kierunki współpracy” nie został zamieszczony w Programie, stanowiącym załącznik do uchwały Nr VII/46/2024. Ponadto, w ustępie 3 tiret drugie Rozdziału V. FORMY WSPÓŁPRACY Programu, Rada zamieściła przepis, zgodnie z którym *Pozafinansowe formy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi dotyczą: - konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności tych organizacji, zgodnie z uchwałą Nr ...../.../2024 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia ..... 2024 r.*

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stanowi akt prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3)</sup>, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił<sup>4)</sup>. Akt taki powinien być sporządzony zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, w sposób jasny i zrozumiały dla adresata. Nie do zaakceptowania jest więc odwoływanie się do nieistniejących rozdziałów tego aktu czy też innych aktów prawnych, bądź ich nieprecyzyjne wskazanie - tak jak uczyniła to Rada Miejska w Dobrej - bowiem rodzi to wątpliwości interpretacyjne co do intencji tego organu. Akty prawa miejscowego muszą zawierać odesłania jasne, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Brak precyzyjnego odnotowania przez organ gminy swojego zamiaru w akcie prawa miejscowego przeczy podstawowym zasadom techniki prawodawczej dotyczącym reguł konstruowania aktów normatywnych, wynikającym z postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>5)</sup> (§ 143 w zw. z § 6).

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/46/2024 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dobra z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025”, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

<sup>3)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.).

<sup>4)</sup> Por. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20, WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 271/20 2018 r., WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20.

<sup>5)</sup> Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Bartosz Brożyński**  
I Wicewojewoda Zachodniopomorski