



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia 17 stycznia 2012 r.

Poz. 201

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR NK.I.4131.75.2011.AZIE**

z dnia 28 lutego 2011r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 31 stycznia 2011r. uchwały Nr IV/16/2011 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 25 stycznia 2011r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lubniewice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na lata 2011 – 2015.

**UZASADNIENIE**

W dniu 25 stycznia 2011r. Rada Miejska w Lubniewicach podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Lubniewice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na lata 2011 – 2015.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2010r., Nr 234, poz. 1536 - zwana dalej „ustawą”) oraz § 5, 6, 24 i 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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, 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.

Art. 5a ust. 2 tej ustawy stanowi, że 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 w myśl art. 5a ust. 4 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 przeznaczanych 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.

Użycie przez ustawodawcę zwrotu: „w szczególności” oznacza, że choć wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, to obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Wobec powyższych regulacji należy stwierdzić, iż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza możliwość uchwalenia przez organ stanowiący rocznego lub wieloletniego programu współpracy. W opinii organu nadzoru, z analizy zapisów ustawy wynika, że ustawodawca pozostawił radzie możliwość wyboru – czy uchwalić roczny program współpracy, czy wieloletni, w zależności od specyfiki lokalnej, celów i potrzeb w zakresie współdziałania samorządu z tzw. trzecim sektorem.

Należy również zwrócić uwagę, iż powołany powyżej art. 5a ust. 4, określający obligatoryjne elementy odnosi się do pojęcia program współpracy, nie precyzując jego rodzaju (roczny czy wieloletni). Prowadzi to do wniosku, że zapisy ustawy jednakowo traktują tryb podjęcia i obligatoryjną treść zarówno programu rocznego, jak i wieloletniego.

W tej sytuacji należy stwierdzić, iż naruszeniem obowiązującego prawa jest brak w kwestionowanej uchwale wszystkich elementów, o których mowa w pkt od 1 do 11 art. 5a ust. 4. Z brzmienia tego przepisu wynika, że sprawy w nim określone stanowią obligatoryjne elementy każdego uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego programu współpracy. Badana uchwała winna więc kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, zawartym w art. 5a ust. 4 ustawy. Użycie przez ustawodawcę zwrotu: „w szczególności” oznacza, że choć wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, to obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W przedmiotowej uchwale rada określiła wyłącznie formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 (§ 3 uchwały) oraz priorytetowe zadania publiczne (§ 3 uchwały). W programie nie uregulowano pozostałych obligatoryjnych kwestii wymaganych zapisami art. 5a ust. 4 pkt 1-3 i 6-11 ustawy. Brak w uchwale wskazanych wyżej elementów programu stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

Ponadto niezrozumiałe jest wskazywanie przez radę w § 1 uchwały wynikającego z ustawy obowiązku uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, podczas gdy zarówno przywołana podstawa prawna uchwały jak i czas jej obowiązywania jednoznacznie wskazuje, że uchwała dotyczy wieloletniego programu współpracy. Jednocześnie należy stwierdzić, że podjęta przez Radę Miejską w Lubniewicach uchwała, będąca aktem prawa miejscowego została zredagowana z naruszeniem zapisów § 5, 6 i 24 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z powołanymi przepisami rozporządzenia zapisy uchwały powinny być redagowane w sposób zwięzły i syntetyczny, bez nadmiernej szczegółowości, tak aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepisy szczegółowe można systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać je nazwami charakteryzującymi treść każdej z tych grup.

Również zapisy § 2 badanej uchwały naruszają granice upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego przez radę gminy, gdyż stanowią one powtórzenie z modyfikacją zapisów art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14.12.2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię

uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa. Dokonywanie przez radę wykładni zawężającej przepisu kompetencyjnego w przypadku uchwalania aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa, co potwierdza zarówno doktryna jak i orzecznictwo. Jednocześnie zapisy kwestionowanego § 2 uchwały naruszają przepisy prawa materialnego tj. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Rada miasta tym samym obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. „Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie (...) raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Pogląd taki został ugruntowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym np. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003r. sygn. akt II SA/WR 2572/02.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dyrektor Generalny  
*Czesław Domalewski*