



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 19 stycznia 2023 r.

Poz. 513

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1317.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 9 stycznia 2023 r.

#### Rada Gminy Dłutów

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561).

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr XXXIV/279/22 Rady Gminy Dłutów z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Gminy Dłutów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Dłutów podjęła w dniu 30 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Gminy Dłutów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Dłutów zawiadomienia z dnia 22 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1317.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujące stanowisko.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W art. 5a ust. 4 ustawy, ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w programie współpracy. W myśl tego przepisu, 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; 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.

Zestawienie art. 5a ust. 4 ustawy z treścią załącznika do uchwały wskazuje, że Rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W rozdziale X ust. 1 załącznika do uchwały Rada określiła sposób oceny realizacji programu.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy sposobu oceny realizacji programu. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić sposób oceny realizacji programu, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. Zdaniem organu nadzoru Rada nie sprecyzowała sposobu oceny realizacji programu

W rozdziale XII ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że komisja powoływana jest przez Wójta Gminy w drodze zarządzenia, w celu opiniowania złożonych ofert.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie określiła w sposób prawidłowy trybu powołania komisji konkursowej. Zobowiązanie Wójta do powołania komisji konkursowej stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 ustawy, z uwagi na przekroczenie delegacji zawartej w tym przepisie. Ustawodawca nie przyznał radzie kompetencji do stanowienia w tym zakresie, pogląd taki wyraził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz w wyroku z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20. Organ nadzoru zwraca uwagę, że w art. 15 ust. 2a ustawy, ustawodawca wprost wskazał podmiot, który powołuje komisję konkursową, zatem brak jest podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana.

Mając na uwadze powyższe w istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). Oznacza to, że pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w Programie 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 istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego.

Powyższe uchybienia stanowią wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jednakże organ nadzoru dostrzega również inne uchybienia, a mianowicie, że niektóre z postanowień załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W rozdziale III pkt 1-5 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: partnerstwa, pomocniczości stron, efektywności, jawności podejmowanych działań, uczciwej konkurencji.

Mając na uwadze wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz wyrok z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20 należy stwierdzić, że Rada nie ma uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy, ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w powołanych wyrokach Sąd podkreślił, że Rada nie ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy.

W rozdziale X ust. 2 załącznika do uchwały Rada zawarła kwestię sprawozdania z realizacji programu.

Organ nadzoru wskazuje, że ww. materia została uregulowana w art. 5a ust. 3 ustawy. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać

przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

W rozdziale XII ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w skład komisji wchodzi przedstawiciele Urzędu Gminy Dłutów.

Regulacja wprowadzona przez Radę wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym.

W rozdziale XII ust. 4-5 załącznika do uchwały Rada wskazała odpowiednio, że ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert wraz z decyzją o wysokości kwoty przyznanej dotacji dokonuje Wójt Gminy Dłutów oraz w przypadku kiedy organizacje otrzymał dotację w wysokości niższej niż wnioskowana konieczne jest dokonanie uzgodnień, których celem jest doprecyzowanie warunków i zakresu realizacji zadania w formie zaktualizowanego harmonogramu i kosztorysu będących załącznikami do umowy o wsparcie/zlecenie wykonania zadania publicznego.

Powyższe zapisy stanowią przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczą trybu powołania i zasad działania komisji konkursowej.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§) (ust. 1). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (ust. 2). Wobec postanowień załącznika do uchwały nie została zastosowana prawidłowa technika legislacyjna wynikająca z ww. regulacji.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/279/22 Rady Gminy Dłutów z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Gminy Dłutów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

**Tobiasz Bocheński**

Do wiadomości:

Wójt Gminy Dłutów