



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 26 stycznia 2023 r.

Poz. 690

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1315.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 10 stycznia 2023 r.

#### Rada Gminy Głowno

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

#### stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LIII/306/2022 Rady Gminy Głowno z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Głowno z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 r.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Głowno podjęła w dniu 30 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Głowno z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 r.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Głowno zawiadomienia z dnia 22 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1315.2022, 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 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

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. Skoro Rada ograniczyła się tylko do powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 3 ustawy, to należy uznać, że nie wykonała ciężącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

W rozdziale 9 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że komisje konkursowe powoływane są przez Wójta oddzielnie do każdego otwartego konkursu ofert.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie uregulowała 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 4 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt na podstawie własnego rozpoznania potrzeb lokalnych lub na wniosek organizacji pozarządowych i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego może określić w ciągu roku kolejne zadania i ogłosić otwarte konkursy na ich realizację.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, to Rada została uprawniona do określenia zakresu przedmiotowego programu, zatem nieuprawnione jest przekazanie tej kompetencji Wójtowi.

W rozdziale 11 ust. 1 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis, że bieżący monitoring realizacji programu prowadzi pracownik wykonujący zadania w ramach współpracy z organizacjami.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 17 ustawy to organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania. Ponadto zdaniem organu nadzoru organ stanowiący gminy nie został upoważniony do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują Wójtowi, który jest kierownikiem urzędu gminy i określa zarówno organizację, jak

i zasady funkcjonowania urzędu, pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a więc sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy (art. 33 ust. 2, ust. 3, ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Dlatego też, to nie Rada, a Wójt - jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu - ma wyłączne prawo podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne urzędu oraz nakładania na pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy.

Organ nadzoru podnosi powyższe zastrzeżenia również do postanowienia zawartego w rozdziale 11 ust. 5 załącznika do uchwały.

W rozdziale 11 ust. 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób oceny realizacji programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

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. Konieczne jest, aby mierniki oceny sposobu realizacji programu na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w rozdziale 11 ust. 3 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że sposób oceny realizacji programu zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy sposób oceny realizacji programu nie jest określony kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

W rozdziale 11 ust. 6 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 sądowoadministracyjnym 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).

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 LIII/306/2022 Rady Gminy Głowno z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Głowno z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 r.

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 Głowno