



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 92

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1239.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 21 grudnia 2022 r.

**Rada Gminy Ładzice**

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 LXVI/342/22 Rady Gminy Ładzice z dnia 10 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Ładzice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 r.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Ładzice podjęła w dniu 10 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Ładzice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 r.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Ładzice zawiadomienia w dniu 8 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1239.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy Ładzice w piśmie z dnia 13 grudnia 2022 r. znak: Or.0711.16.2022 poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji o przeprowadzeniu konsultacji.

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 termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Wobec powyższego organ nadzoru przedstawia stanowisko w sprawie.

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.

Zdaniem organu nadzoru 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 § 5 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności i jednocześnie zdefiniowała te zasady.

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.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wcześniej wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. W istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). Podkreślić należy, że pominięcie to 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 z lokalnego porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*. Powyższe uchybienie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto Rada Gminy nie wykonała w pełni upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, bowiem w § 14 załącznika do uchwały Rada zawarła regulację, która nie odzwierciedla sposobu oceny realizacji programu. Wskazać należy, że podmioty, które przystąpią do tego programu, kierując się brzmieniem § 14 załącznika do uchwały nie będą wiedziały w jaki sposób będzie oceniana realizacja programu.

Wskazać należy również inne uchybienia zawarte w załączniku do uchwały.

W §§ 9 i 10 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które nie odnoszą się do sposobu realizacji programu a zatem doszło do przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

W § 17 załącznika do uchwały Rada zawarła regulacje dotyczącą terminu uchwalenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Zapis ten stanowi powtórzenie art. 5a ust. 1 ustawy, natomiast 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).

W § 18 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisję konkursową powołuje Wójt Gminy Ładzice w drodze zarządzenia.

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. Ponadto 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.

W § 18 ust. 2 załącznika do uchwały Rada powtórzyła regulację zawartą w art. 15 ust. 2f ustawy, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczą trybu powoływania oraz zasad działania komisji konkursowej, a ponadto stanowi powtórzenie regulacji ustawowych.

W § 28 załącznika do uchwały Rada wskazała podmioty, do których adresowany jest program współpracy.

Wprowadzony zapis zawęża krąg podmiotów, z którymi Gmina może podjąć współpracę. Ograniczenie współpracy do organizacji pozarządowych oraz innych jednostek prowadzących działalność na terenie Gminy Ładzice lub na rzecz jej mieszkańców stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu art. 3 ustawy. Ustawodawca wskazał krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca.

Ponadto zdaniem organu nadzoru postanowienia uchwały zawarte w §§ 2, 3, 4 stanowią powtórzenie przepisów ustawy, co oznacza również przekroczenie przez Radę delegacji zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały uchwały Nr LXVI/342/22 Rady Gminy Ładzice z dnia 10 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Ładzice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność 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 Ładzice