



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.1168.2023

Łódź, 3 stycznia 2024 r.

## **Rada Powiatu w Bełchatowie**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 i 572).

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXIII/352/2023 Rady Powiatu w Bełchatowie z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Powiatu Bełchatowskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024.

#### **Uzasadnienie**

Rada Powiatu w Bełchatowie podjęła w dniu 28 listopada 2023 r. uchwałę w sprawie uchwalenia Programu współpracy Powiatu Bełchatowskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu w Bełchatowie zawiadomienia z dnia 21 grudnia 2023 r., znak: PNIK-I.4131.1168.2023.

W odpowiedzi pismem z dnia 27 grudnia 2023 r. Starosta Bełchatowski wyjaśnił, że rada zmieni uchwałę 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.

#### **ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571) - 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.

Podkreślić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, zgodnie z którym uchwała rady podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, jest aktem prawa miejscowego. Program ten konkretyzuje bowiem sposoby działania powiatu w celu należytego wypełnienia jego ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne powiatu. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy powiatu z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych, a jeszcze nieistniejących (por. wyroki WSA w Olsztynie z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 271/20, z 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 78/18; wyrok WSA w Kielcach z 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20). Ponadto poglądy te przedstawione zostały m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 592/20, z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III

SA/Łd 459/20, z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20, z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20; w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r. sygn. akt II SA/OI 120/19, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18, w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 98/13. Zatem Rada Powiatu w Bełchatowie stanowiąc w § 3 uchwały, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. W judykaturze podkreśla się, że niepromulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzi w życie, zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane (wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10). Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 38/17). Przedmiotowa uchwała nie zawiera przepisu przesądzającego o jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości z uwagi na istotne naruszenie prawa tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Niezależnie od powyższego zestawienie art. 5a ust. 4 ustawy z postanowieniami załącznika do uchwały wskazuje, że rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W rozdziale 4 załącznika do uchwały rada uregulowała zasady współpracy tj. zasadę pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, 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 2020r., 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, iż 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, do

czego nie miała upoważnienia, 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 7 załącznika do uchwały rada uregulowała sposób realizacji programu.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób precyzyjny materię podlegającą regulacji. Określenie sposobu realizacji programu oznacza wprowadzenie regulacji, które będą wyznaczać działania mające na celu wcielenie go w życie. Tym samym wypełnienie delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy w sposób kompleksowy oznacza wprowadzenie takich przepisów, które będą jednoznacznie wskazywać adresatom programu współpracy sposób jego zastosowania w praktyce, natomiast niektóre z postanowień rozdziału 7 załącznika do uchwały dotyczą materii uregulowanej przez ustawodawcę.

W § 15 załącznika do uchwały rada wskazała tryb powołania komisji konkursowej.

Zdaniem organu nadzoru przepis wprowadzony przez radę nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie precyzuje trybu powoływania komisji. W art. 15 ust. 2a ustawy, ustawodawca wprost wskazał podmiot, który powołuje komisję konkursową, a 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. Kompetencje pozostające w zakresie pojęcia "trybu" odnoszą się do zagadnień proceduralnych, a zatem czynności związanych z wyborem kandydatów do komisji konkursowej. Oznacza to, że przepis wprowadzony przez radę nie wypełnia upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Tym samym zdaniem organu nadzoru 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.

Organ nadzoru dostrzega również inne uchybienie a mianowicie, że postanowienia załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 5 załącznika do uchwały rada wskazała cele programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy, rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy celu głównego i celów szczegółowych. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Konieczne jest, aby cele współpracy na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 5 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że cele szczegółowe zawarte w programie przybierają postać wyliczenia otwartego. Ponadto z zapisu § 5 załącznika do uchwały nie wynika czy cele w nim wskazane stanowią cele szczegółowe.

Powyższe zastrzeżenie dotyczy również § 9 ust. 1, § 13 oraz § 17 ust. 2 załącznika do uchwały.

W § 11 ust. 2 załącznika do uchwały rada wskazała materię, którą określa program współpracy.

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, ponieważ nie dotyczy zakresu przedmiotowego, ani priorytetowych zadań publicznych, które zostały uregulowane w tym rozdziale.

W § 13, § 14 ust. 2-3 załącznika do uchwały rada zawarła zapisy dotyczące finansowania programu współpracy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy rada została upoważniona do określenia wysokości środków planowanych na realizację programu, zatem organ stanowiący dopuścił się przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W § 16 ust. 5 załącznika do uchwały rada postanowiła, że ostatecznego wyboru ofert przeznaczonych do realizacji oraz podziału środków finansowych na poszczególne zadania dokonuje Zarząd Powiatu w Bełchatowie.

W art. 15 ust. 1 ustawy wskazano organ właściwy do wyboru oferty i przyznania dotacji, zatem Rada nie jest uprawniona do powtarzania regulacji ustawowych. 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 tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/352/2023 Rady Powiatu w Bełchatowie z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Powiatu Bełchatowskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024.

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**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:  
Zarząd Powiatu w Bełchatowie