



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.1128.2023

Łódź, 28 grudnia 2023 r.

**Rada Gminy Sieradz**

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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, 572, 1463 i 1688).

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXVIII/446/2023 Rady Gminy Sieradz z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Sieradz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024”.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Sieradz podjęła w dniu 28 listopada 2023 roku uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Sieradz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024”.

Postanowienia załącznika do uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Sieradz zawiadomienia z dnia 15 grudnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1128.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wójt Gminy Sieradz wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji w sprawie Programu współpracy Gminy Sieradz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

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.

działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zostaje przekazane do publicznej wiadomości w terminie nie krótszym niż 7 dni przed dniem rozpoczęcia przedmiotowych konsultacji, nie zostaną one zakończone do dnia 28 grudnia 2023 r., tj. do dnia, w którym odbędzie się sesja Rady Gminy Sieradz, na której przedmiotowy Program zostałby przekazany pod obrady. Tym samym zastrzeżenia organu nadzoru przedstawione przez organ nadzoru w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego nie zostaną usunięte do czasu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 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.

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 § 3 załącznika do uchwały rada uregulowała zasady współpracy tj. zasadę 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 2020r., sygn. akt III SA/Łd 429/20 należy stwierdzić, że rada nie ma uprawnień do powielania uregulowań już 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 ciążącego na niej

obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

W § 8 załącznika do uchwały rada uregulowała sposób realizacji programu współpracy. 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. Zdaniem organu nadzoru rada nie wypełniała delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, bowiem określiła tryb zlecenia zadań publicznych w formie otwartego konkursu ofert, co stanowi jedynie powtórzenie regulacji ustawowych.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy, bowiem nie zawarła informacji o przebiegu konsultacji. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały (wyrok WSA z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/G1 505/21).

Tym samym zdaniem organu nadzoru w obu opisanych powyżej przypadkach 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 uchybienie a mianowicie, że postanowienie załącznika do uchwały wykracza poza delegację ustawową.

W § 12 załącznika do uchwały rada wskazała, że ostateczną decyzję o przyznaniu i wysokości decyzji podejmuje Wójt Gminy Sieradz.

W art. 15 ust. 1 ustawy wskazano organ właściwy do wyboru ofert i przyznania dotacji, zatem rada nie jest uprawniona do powtarzania regulacji ustawowych. 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).

Dodatkowo organ nadzoru zwraca 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 LXVIII/446/2023 Rady Gminy Sieradz z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Sieradz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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:  
Wójt Gminy Sieradz