



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.1148.2023

Łódź, 4 stycznia 2024 r.

**Rada Gminy w Dobroniu**

### **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 LVII/411/23 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Dobroń z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy w Dobroniu podjęła w dniu 30 listopada 2023 roku uchwałę w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Dobroń z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok”.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Dobroniu zawiadomienia z dnia 20 grudnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1148.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W wyznaczonym terminie Rada Gminy w Dobroniu nie udzieliła stosownych wyjaśnień.

Wobec powyższego organ nadzoru prezentuje następujące stanowisko w sprawie.

#### **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.

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 gminy 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 gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy gminy 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 Gminy w Dobroniu 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 § 14 ust. 1 załącznika do uchwały, w którym rada postanowiła, że „projekt programu opracowano w oparciu o zapisy ustawowe” wskazuje, że organ nie wypełnił w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru rada nie zawarła w programie informacji o sposobie przygotowania programu. Skoro ustawodawca wymaga od organu stanowiącego gminy informacji o sposobie tworzenia program to wymaga dokładnego opisu przebiegu tworzenia projektu, trybu oraz czynności podejmowanych w związku z jego przygotowaniem. Zatem nie można uznać, że zapis wprowadzony przez Radę wypełnia upoważnienie ustawowe.

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 § 8 załącznika do uchwały rada uregulowała formy współpracy poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy, rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy form współpracy. 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 formy współpracy na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 8 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że formy współpracy zawarte w programie przybierają postać wyliczenia otwartego.

W § 11 ust. 15 załącznika do uchwały rada wskazała, że ostateczną decyzję o przyznaniu wysokości dotacji podejmuje Wójt.

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 § 13 ust. 1 załącznika do uchwały rada postanowiła, że Wójt Gminy Dobroń dokonuje oceny realizacji zadań wynikających z program współpracy poprzez przedłożenie Radzie Gminy Dobroń w terminie do dnia 30 kwietnia sprawozdania z realizacji program współpracy w roku poprzednim.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższa materia została uregulowana w art. 5a ust. 3 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 6 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) przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Ponadto zgodnie z § 124a ust. 1 i 2 w związku z § 143 ww. załącznika w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). Organ nadzoru

wskazuje, że brak systematyzacji programu powoduje, że jest on nieczytelny i chaotyczny. Program współpracy powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do podstawowych założeń programu.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/411/23 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Dobroń z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 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**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:  
Wójt Gminy Dobroń