

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.209.2016.ASz**

z dnia 12 lipca 2016 r.

#### **Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2014.446) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/160/2016 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie: zmiany uchwały nr XVIII/91/2015 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia programu Współpracy Gminy Nowogród Bobrzański z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2016 r.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 8 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła uchwałę Nr XXVIII/160/2016 w sprawie: zmiany uchwały nr XVIII/91/2015 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia programu Współpracy Gminy Nowogród Bobrzański z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2016 r. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 13 czerwca 2016 r.

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła przedmiotową uchwałę na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2014.446, dalej u.s.g.) w związku z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U.2016.239, dalej u.d.p.p.). W świetle powyższych przepisów: do wyłącznej właściwości rady gminy należy: stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy; organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Stosownie do § 1 uchwały, w uchwale Nr XVIII/91/2015 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia programu Współpracy Gminy Nowogród Bobrzański z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2016 r. w § 8 pkt. 1 dodaje się ppkt. c) o brzmieniu: c) „wspierania zadań publicznych poprzez udzielenie dofinansowania wkładu własnego organizacji do projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych (środki pochodzące spoza budżetu Gminy) służących realizacji zadań publicznych na rzecz Gminy”.

Organ nadzoru pismem znak NK-I.4131.209.2016.ASz z 24 czerwca 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały, zwracając się jednocześnie o przesłanie uzasadnienia do projektu uchwały. Dokumenty (uzasadnienie, pismo z 9 maja 2016 r. przekazujące uchwałę nr 1/2016 Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Nowogrodzie Bobrzańskim, uchwała Nr XXVIII/160/2016 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 8 czerwca 2016 r.) zostały przesłane do organu nadzoru pismem z 30 czerwca 2016 r., znak RM.0711.XXVIII.04.2016. Stosownie do treści uzasadnienia, dofinansowanie wkładu własnego ma na celu wsparcie finansowe organizacji starających się o pozyskanie środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych w ramach wykonywania zadań publicznych na rzecz Gminy Nowogród Bobrzański. Projekt zmiany uchwały

został poddany konsultacjom z organizacjami pozarządowymi, podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz Gminną Radą Działalności Pożytku Publicznego w Nowogrodzie Bobrzańskim, która pozytywnie zaopiniowała zmianę.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 u.d.p.p., zgodnie z którymi: współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach: zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie. Zlecenie realizacji zadań publicznych, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, może mieć formy: 1) powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Stosownie do przepisu art. 11 ust. 1 u.d.p.p. organy administracji publicznej wspierają oraz powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie. Natomiast zgodnie z ust. 2 ww. przepisu, wspieranie oraz powierzanie w sferze zadań publicznych realizacji zadań publicznych następuje po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a-11c lub art. 19a.

W § 8 pkt 1 i 2 uchwały Nr XVIII/91/2015 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia programu Współpracy Gminy Nowogród Bobrzański z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2016 r. przewidziano, że zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych następuje w trybie otwartego konkursu ofert na zasadach określonych w ustawie, w formie: powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji, jak również w trybie art. 19a u.d.p.p. W ocenie organu nadzoru są to jedyne dopuszczalne formy finansowego wspierania bądź powierzania realizacji zadań na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Analiza wskazanych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że ustawa o działalności pożytku publicznego nie przewiduje możliwości wspierania przez gminę zadań publicznych poprzez udzielenie dofinansowania wkładu własnego organizacji do projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych (środki pochodzące spoza budżetu Gminy) służących realizacji zadań publicznych na rzecz Gminy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta bez podstawy prawnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest jej istotna sprzeczność z prawem, tj. gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonymi przepisami prawa i gdy wynika to wprost z treści danego przepisu bądź w przypadku braku stosownej normy prawnej do podjęcia uchwały, gdyż podstawy takiej nie można domniemywać (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 166/07, LEX nr 344607).

Przyjęcie kwestionowanej uchwały stanowi naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Zasada ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ - w tym wypadku uchwała rady gminy - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi zatem posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązuje zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z § 56 ust. 2 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity Dz.U.2016.283) w obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia, wprowadzając litery. Natomiast zgodnie § 1 niniejszej uchwały, w § 8 pkt 1 dodano literę c), którą nieprawidłowo nazwano podpunktem.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**