

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.159.2022

z dnia 30 grudnia 2022 r.

#### Rada Gminy Lubrza

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559 j.t. ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/322/2022 Rady Gminy Lubrza z dnia 29 listopada 2022r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Lubrza z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, na rok 2023, **w części:** § 6 ust. 2 zdanie drugie „W razie niewykorzystania środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań priorytetowych, dopuszcza się możliwość przenoszenia, w roku budżetowym, niewykorzystanych środków w ramach pozostałych priorytetów”, § 6 ust. 3, § 8 ust. 4 pkt 1 w zakresie słów: „oraz określenia wysokości dofinansowania najkorzystniejszych ofert zgłoszonych przez podmioty prowadzące działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”, § 8 ust. 4 pkt 7, § 9 ust. 3 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 listopada 2022r. Rada Gminy Lubrza podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Lubrza z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, na rok 2023.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2022r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wymienionej na wstępie istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2022.1327 j.t. ze zm., dalej „u.d.p.p.”).

Stosownie do przepisów art. 5a ust. 1 i ust. 4 u.d.p.p. 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. 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.

Należy wskazać, iż uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 u.d.p.p. ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Zgodnie bowiem z przepisem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przekroczenie zatem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza również zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jest to zasada, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać zapisy § 6 ust. 2 zdanie drugie uchwały, w którym Rada Gminy Lubrza postanowiła, że w razie niewykorzystania środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań priorytetowych, dopuszcza się możliwość przenoszenia, w roku budżetowym, niewykorzystanych środków w ramach pozostałych priorytetów oraz § 6 ust. 3 stanowiący, że przenoszenie niewykorzystanych środków budżetowych dokonywane będzie wyłącznie na podstawie kwot przeznaczonych w budżecie na dotacje i tylko w zakresie upoważnienia organu wykonawczego, do dokonywania wydatków i na podstawie upoważnienia do zmian przez organ stanowiący.

Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 8 u.d.p.p. kompetencja do określenia wysokości środków planowanych na realizację programu nie obejmuje upoważnienia do zamieszczania w uchwale programowej przesłanek czy kryteriów, w oparciu o które będą dokonywane zmiany w budżecie gminy. Na mocy przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U.2022.1634 ze zm.), kwestie dotyczące dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały zastrzeżone do wyłącznej kompetencji organów gminy, czyli zarządu (art. 257 ustawy o finansach publicznych) oraz organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 258 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych). Powołane przepisy rozstrzygają o ustawowych kompetencjach odnośnie zmian w planie dochodów i wydatków budżetu

jednostki samorządu terytorialnego (art. 257 i art. 258 powołanej ustawy), rozstrzygają o dopuszczalności i zakresie upoważnienia odnośnie zmian w budżecie (art. 258 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o finansach publicznych), a także o dopuszczalności i zakresie przekazania uprawnień (art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Powołana regulacja dotycząca zmian w uchwale budżetowej jest pełna i wyczerpująca. Przyjąć zatem należy, że ustawodawca nie przewidział możliwości ustalania zasad w przedmiocie zmiany uchwały budżetowej gminy w ramach rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Kolejne uwagi organu nadzoru odnoszą się do zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2a u.d.p.p.: Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert: 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3; 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne; 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego; 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków; 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zleczone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

Z powyższych przepisów wprost wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, tj. w niniejszej sprawie do Wójta Gminy Lubrza. Z uwagi na powyższe, przyznanie komisji konkursowej uprawnień wykraczających poza opiniowanie złożonych ofert należy ocenić jako istotne naruszenie przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a u.d.p.p. Do czynności wykraczających niewątpliwie poza opiniowanie ofert należy zaliczyć zapisy uchwały zawarte w § 8 ust. 4 pkt 1 i 7, gdzie mowa jest o określeniu przez komisję wysokości dofinansowania najkorzystniejszych ofert zgłoszonych przez podmioty prowadzące działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie oraz wskazywaniu pozycji wymienionych w budżecie projektu, które zostaną objęte dofinansowaniem.

Za przekroczenie delegacji ustawowej uznać należy również regulacje zawarte w § 9 ust. 3 uchwały, gdzie Rada nałożyła na organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy w okresie otrzymywania dotacji, obowiązek informowania o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania przez Gminę Lubrza w materiałach informacyjnych.

W ocenie organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do nałożenia obowiązku o powyższej treści na podmioty realizujące zadanie publiczne w ramach współpracy. Stanowisko organu nadzoru opiera się na stwierdzeniu, że obowiązek informowania przez zleceniobiorcę, że zadanie publiczne jest współfinansowane ze środków

otrzymanych od zleceniodawcy został wprowadzony do § 7 ust. 1 ramowego wzoru umowy o realizację zadania publicznego oraz umowy o realizację zadania publicznego na podstawie oferty wspólnej, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 6 ustawy, stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U.2018.2057).

Jednocześnie z uwagi na fakt, że to organ wykonawczy, a nie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest stroną umowy o wsparcie / powierzenie realizacji zadania publicznego, to jemu zgodnie z zasadą swobody kontraktowania wynikającą z art. 353<sup>1</sup> k.c. przysługują uprawnienia związane z ułożeniem stosunku prawnego według swego uznania, o ile tylko jego treść lub cel nie sprzeciwiają się naturze stosunku, ustawie lub zasadom współżycia społecznego.

W świetle powyższego, należało orzec jak na wstępie.

**Pouczenie:**

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.

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

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli