



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 25 września 2023 r.

Poz. 4896

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.191.2023.PB WOJEWODY PODLASKIEGO**

z dnia 22 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XLIX/344/23 Rady Miejskiej w Nowogrodzie z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu Współpracy Gminy Nowogród z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok”.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 23 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Nowogrodzie podjęła uchwałę Nr XLIX/344/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 sierpnia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 15 września 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru Program nie wypełnia wszystkich przesłanek wynikających z art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej jako „ustawa”. Wedle powyższych przepisów, 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.

Rada Miejska w Nowogrodzie ustaliła w § 6 Programu formy współpracy Gminy Nowogród z organizacjami pozarządowymi, pomijając podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Wskazać należy, że działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1599 i 2185), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Zatem organ stanowiący Gminy Nowogród określił w głównej mierze formy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto w § 6 pkt 6 uchwały użyto określenia: „, tworzenia, **w miarę potrzeb**, wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym...”. Tymczasem z art. 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy wynika, że współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzonymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów odbywa się m.in. w formie tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Powyższe wskazuje na modyfikację przepisów ustawowych. Organ nadzoru podkreśla, że powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej, a nawet sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedziany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych w uchwałach, jako dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

Podkreślić również należy, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego winny kierować się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego im upoważnienia do podjęcia uchwały. Przepisy uchwały powinny regulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię wynikającą z delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru forma współpracy z podmiotami, o których mowa w ustawie, powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości czy mogą podjąć współpracę z daną jednostką i w jakiej formie.

W badanym Programie nie wskazano też wysokości środków przeznaczonych na jego realizację, a jedynie odwołano się do ich wysokości określonej uchwałą budżetową na 2024 rok (§ 10 ust. 1 Programu). W ocenie organu nadzoru dyspozycja obligująca radę do wskazania wysokości środków planowanych na realizację Programu polega na wskazaniu konkretnej kwoty, które dana jednostka w określonym okresie jest w stanie przekazać na realizację celów publicznych przez podmioty zewnętrzne. Program winien zatem określać zaplanowane na ten cel środki finansowe. Odwołanie się do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w ocenie Wojewody Podlaskiego jest w tym wypadku niewystarczające.

Ponadto ustawa w art. 5a ust. 4 pkt 8 wskazuje wyraźnie na powinność skonkretyzowania wysokości środków, chociażby z tego powodu, by organizacje zamierzające przystąpić do Programu wiedziały, w jakich granicach finansowych mogą podejmować współpracę. Dlatego też w ocenie organu nadzoru wbrew dyspozycji wyrażonej w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, zabrakło wskazania konkretnej kwoty zaplanowanej w Programie, co czyni uchwałę niekompletną i istotnie naruszającą prawo.

Należy też zwrócić także uwagę, że w § 10 ust. 3 Programu rada ustaliła, że „Gmina może odstąpić od realizacji niektórych założeń Programu z przyczyn obiektywnych (m.in. zmiany w budżecie Gminy)”. Powyższe nie mieści się w granicach przewidzianych w art. 5a ust. 4 ustawy. W ocenie organu nadzoru, nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej wynikającej z danej normy kompetencyjnej. Gdyby wolą ustawodawcy było nadanie kompetencji radzie gminy do ustalania wyjątków od tych zasad, to odpowiednie upoważnienie do tego typu zapisów znalazłoby się w przepisach ustawowych.

Kolejno wskazać należy na § 11 ust. 1 Programu, z którego wynika że „Realizacją Programu Współpracy Gminy z Organizacjami Pozarządowymi i innymi Podmiotami na 2024 rok zajmuje się pracownik ds. kultury, sportu, turystyki i promocji Urzędu pod nadzorem Burmistrza”. Tymczasem organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach urzędu miasta, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują burmistrzowi, który jest kierownikiem urzędu miasta i określa zarówno organizację, jak i zasady funkcjonowania urzędu, pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu miasta. Powyższe wynika z art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530). W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu burmistrza, który jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu miasta. Zatem wyłącznie burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników urzędu i organizować pracę poszczególnych wydziałów czy urzędników.

Wątpliwości budzi też informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji przedstawiona w niniejszym Programie. Zgodnie z treścią art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy rada zobowiązana jest do określenia w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi informacji o okolicznościach dotyczących sposobu tworzenia programu i przebiegu konsultacji. Skoro ww. przepis ustawy wyraźnie nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji, to odesłanie do uchwały rady gminy w sprawie określenia sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji nie można uznać za wypełnienie normy kompetencyjnej w sposób szczegółowy i kompetentny.

Należy zatem uznać, że zapisy uchwały dotyczące informacji o sposobie tworzenia programu i przebiegu konsultacji przedstawione w analizowanej uchwale nie wypełniają w pełni dyspozycji wynikającej z art. art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Ponadto w § 14 ust. 4 Programu Rada Miejska w Nowogrodzie wskazała, że: „Oferta nie spełniająca wymogów formalnych podlega odrzuceniu”. Delegacja dla rady do określenia w Programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje uprawnienia do przyznawania komisji konkursowej uprawnienia do władczego rozpatrzenia oferty. Kompetencje komisji mają charakter wyłącznie opiniodawczy. Z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. A zatem to właśnie Burmistrz będzie organem właściwym do rozstrzygnięcia, czy oferta będzie podlegała odrzuceniu. W kompetencji tego organu w myśl art. 13 ust. 2 ustawy należy ogłoszenie otwartego konkursu ofert, a następnie m.in. w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy oraz przedstawioną przez komisję konkursową opinię co do złożonych ofert, będzie oceniał czy oferta spełnia wymogi formalne i prawne uprawniające ją do otrzymania dotacji.

Podkreślenia wymaga także, że § 16 Programu narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa wynikającą z art. 87 Konstytucji RP, która określa, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ponadto z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. W świetle powyższego przepisu § 16 analizowanej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zauważyć trzeba, że przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów prawa miejscowego jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych. Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się uchwałę, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w Programie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym Rada Miejska w Nowogrodzie przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami. Powyższe narusza zatem zasadę wyrażoną w art. 87 Konstytucji RP.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Agnieszka Krystoń*