Warszawa, **22 grudnia 2020 r.**



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.236.2020.KS

**Rada Gminy Rybno**

**ul. Długa 20**

**96- 514 Rybno**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym  
 (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIX.148.2020 Rady Gminy Rybno z dnia 26 listopada 2020 r. *w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Rybno 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 2021 rok* w zakresie § 8 ust. 3, § 12 ust. 1, 5 oraz 6 Załącznika do uchwały.

**UZASADNIENIE**

W dniu 26 listopada 2020 r. Rada Gminy Rybno podjęła uchwałę Nr XXIX.148.2020   
*w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Rybno 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 2021 rok..*

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi przepis   
art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) oraz art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057).

Zgodnie z art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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. Określając program współpracy rada, na podstawie art. 5a ust. 4 tej ustawy zobowiązana jest określić w jego treści 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.

W § 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Rybno przyjęła Program Współpracy *Gminy Rybno 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 2021 rok* w brzmieniu zawartym w załączniku do ww. uchwały, zwanego dalej *,,Programem”*.

W § 8 ust. 1 i 2 Programu Rada postanowiła, że Gmina Rybno współpracuje   
z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wskazując, że do priorytetowych zadań publicznych przeznaczonych przez Gminę Rybno do realizacji organizacjom pozarządowym w 2021 roku należą zadania w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej oraz zadania w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego. Następnie w § 8 ust. 3 Załącznika kwestionowanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: ,,*Wójt na podstawie oceny lokalnych potrzeb lub na wniosek organizacji może w drodze zarządzenia wskazać inne niż określone w ust. 1 zadania, które wymagają realizacji w celu ich zlecenia organizacjom pozarządowym na zasadach określonych w ustawie*”.   
W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi w istocie subdelegację kompetencji Rady Gminy Rybno na Wójta Gminy Rybno, poprzez upoważnienie go do określania w drodze zarządzenia innych zadań priorytetowych, niż ustalone przez Radę Gminy. Organ nadzoru podkreśla, że rada gminy nie może upoważnić organu wykonawczego do poszerzania ustalonego katalogu zadań priorytetowych o inne zadania, nie wymienione w uchwale programowej, ani do modyfikowania programu. Takie upoważnienie posiada wyłącznie rada.

Poza tym w § 12 ust. 1 Programu Rada Gminy postanowiła, że: *„Nadzór nad działalnością organizacji pożytku publicznego, w zakresie prawidłowości wykorzystania środków finansowych dotowanych przez gminę sprawuje skarbnik gminy”.* W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, bowiem prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania dokonuje organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne. Zgodnie z art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności:   
1) stopnia realizacji zadania; 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania;   
3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;   
4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem. Z ww. przepisów ustawy wynika zatem wprost, że do kompetencji Wójta Gminy należy obowiązek dokonywania okresowej kontroli i oceny stanu realizacji zleconego zadania publicznego. Do kompetencji organu zlecającego realizację zadania, a nie do Rady Gminy, należy również wyznaczenie odpowiednich komórek czy też pracowników Urzędu Gminy do wykonania tej czynności. Zatem wójt, który jest kierownikiem urzędu gminy określa zarówno organizację, jak i zasady funkcjonowania urzędu, pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy, a więc sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy ([art. 33 ust. 2](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(33)ust(2)&cm=DOCUMENT), [3](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(33)ust(3)&cm=DOCUMENT) i [5](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(33)ust(5)&cm=DOCUMENT) ustawy o samorządzie gminnym oraz [art. 7 pkt 3](https://sip.lex.pl/#/document/17506209?unitId=art(7)pkt(3)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – Dz. U. z 2019 r. poz. 1282). W związku   
z powyższym, zamieszczenie jakichkolwiek regulacji w tej materii w programie współpracy   
nie znajduje podstaw prawnych.

Następnie w § 12 ust. 5 i 6 Programu Rada Gminy postanowiła, że:

*,,5. Organizacja pozarządowa jest zobowiązana do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego jak również   
do opisywania dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją zadania zgodnie   
z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U.   
z 2020 r., poz. 568), w sposób umożliwiający identyfikacje poszczególnych operacji księgowych.*

*6. Organizacja pozarządowa na żądanie kontrolującego jest zobowiązana dostarczyć   
lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie   
dla oceny prawidłowości wykonania zadania oraz żądać udzielenia ustnie lub na piśmie informacji dotyczących wykonania zadania”.*

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że program współpracy   
z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy   
o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest aktem o charakterze planistycznym, programowym, który wyznacza kierunki i cele działania jednostki samorządu terytorialnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r. sygn. akt [I OSK 2687/16](https://sip.lex.pl/#/document/522485301?cm=DOCUMENT)). Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy, normy zawierające pewną strategię i zarys zamierzeń organu administracji we wskazanym zakresie. Dlatego,   
w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie może nałożyć w dokumencie o charakterze planistycznym na organizacje, obowiązku prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, jak również do opisywania dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją zadania zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, z późn.zm.), czy dostarczenia lub udostępnienia dokumentów i innych nośników informacji   
na żądanie kontrolującego.

„*Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest, zatem przestrzegać zakresu upoważniania ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać   
w materie uregulowana ustawą. (...)."* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. sygn. akt. II SA/OI 1269/15).

„*W judykaturze przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę   
do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące   
do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia. Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło*”. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Go 271/18).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Rybno, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona   
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

*/podpisano elektronicznie/*