



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 11 stycznia 2017 r.

Poz. 195



Wojewoda Lubelski

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.491.2016 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 5 stycznia 2017 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXV/195/2016 Rady Powiatu Puławskiego w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w Powiecie Puławskim 2017 r., w części obejmującej pkt 4 rozdziału zatytułowanego „Informacje ogólne” Programu, stanowiącego załącznik do uchwały**

Na podstawie 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXV/195/2016 Rady Powiatu Puławskiego w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w Powiecie Puławskim 2017 r., w części obejmującej pkt 4 rozdziału zatytułowanego „Informacje ogólne” Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXV/195/2016 Rady Powiatu Puławskiego została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 grudnia 2016 r.

Podstawę prawną do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817) stanowi art. 5a ust. 1 tej ustawy. W myśl tego przepisu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionym w art. 3 ust. 3, roczny program współpracy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

W art. 5a ust. 4 ww. ustawy ustawodawca określił zagadnienia wymagające uregulowania przez radę w programie. Zgodnie z tym przepisem, roczny program współpracy 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 przeznaczanych 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 o w otwartych konkursach ofert.

Przytoczony przepis art. 5a ust. 4 ustawy określa niezbędne minimum postanowień, jakie powinna zawierać uchwała ustanawiająca roczny program współpracy.

W pkt 4 rozdziału zatytułowanego „Informacje ogólne” Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Powiatu postanowiła, że: *ilekroć w niniejszym Programie jest mowa o „dotacji” rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm.).*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego definiującego pojęcie dotacji na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy.

Zgodnie z przywołanym przepisem ilekroć w ustawie jest mowa o dotacji rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Definicja pojęcia „dotacja” została zatem określona przez ustawodawcę poprzez odesłanie do wskazanych przez niego przepisów ustawy o finansach publicznych. Przywołane przepisy nie dają Radzie Powiatu Puławskiego podstaw do wkroczenia w ustawowo unormowaną sferę pojęcia „dotacja” i modyfikowania regulacji ustawowej w podjętej uchwale.

W kwestionowanym postanowieniu uchwały Rada wskazuje, że pojęcie dotacji należy rozumieć zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie tym przepisem dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Natomiast na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustawodawca nakazał pojęcie to rozumieć zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych. Pierwszy z powołanych przepisów wskazuje, iż dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym.

Zgodnie zaś z art. 221 ustawy o finansach publicznych podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. (ust. 1 ) Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1. (ust. 2) Umowa, o której mowa w ust. 2, powinna określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;

5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;

6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale. (ust 3)

Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia (ust. 4).

Przepisy te konkretyzują jakie dotacje mogą być przyznane w związku z powierzeniem zadania pożytku publicznego, a także wskazują formę udzielenia takich dotacji.

Natomiast powołany w uchwale przepis stanowi ogólną definicję dotacji na gruncie ustawy o finansach publicznych.

Ustawodawca wskazał, iż na gruncie ustawy przez dotację należy rozumieć wyłącznie konkretny rodzaj środków pochodzących z budżetu państwa, udzielany w trybie wskazanym w ustawie, a nie, jak to zostało wskazane w uchwale, wszystkie podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko dotyczące istnienia zakazu – odnoszonego także do przepisów stanowiących w formie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego – ponownego regulowania (powtarzania) materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą. Taka praktyka - niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania - jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania ustawowe i tak już przecież obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania tych samych zapisów na gruncie ustawy i na gruncie uchwały, w której je powtórzono (por. w szczególności wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17 oraz przywołane tam inne orzeczenia).

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt: IV SA/Wa 45/15: *„Należy podkreślić, że każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. (...) Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. (...) Rada gminy nie została uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca (wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, niepubl.).”*

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/195/2016 Rady Powiatu Puławskiego we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Przemysław Czarnek**

Otrzymują:

- 1) Starosta Puławski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu Puławskiego