



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1073.2022

URZĄD MIASTA ŁĘDZINY Kancelaria Ogólna	
Wpł.	2022 -12- 3 0
L.dz.	Ilość zal.
Podpis	RKP E 2386/22

Elektronicznie podpisany przez:
Elżbieta Żabicka-Lakomy
dnia 30 grudnia 2022 r.

SO/BO/w. Berendowicz BS
30.12.2022

Katowice, dnia 30 grudnia 2022 r.

Rada Miasta Łędziny

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XCIII/435/22 Rady Miasta Łędziny z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, na rok 2023, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 9, 10, 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 r. Rady Miasta Łędziny podjęła uchwałę Nr XCIII/435/22 w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2023, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości sprzeczna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy *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. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy 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.*

W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Analiza treści art. 5a ust. 4 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty – w uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła zakresu spraw przekazanych jej do uregulowania, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Rada nie zawarła bowiem w Programie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji, zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Rada w § 11 Programu w rozdziale Programu zatytułowanym *Informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji*, przyjęła:

1. *Niniejszy program został uchwalony po konsultacjach przeprowadzonych w sposób określony w uchwale nr III/10/10 Rady Miasta Łęczyny z dnia 28.12.2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji z późniejszymi zmianami.*

2. *Celem uzyskania ewentualnych uwag i opinii projekt programu został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, stronie internetowej miasta oraz gablotach Urzędu Miasta Łęczyny.*

Zdaniem organu nadzoru, Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest informować o sposobie tworzenia programu i o przebiegu konsultacji. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do terminu przeprowadzenia przedmiotowych konsultacji, podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłoszenia sugestii, opinii czy uwag do projektu programu

współpracy a także informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp. W niniejszym Programie, określając przebieg konsultacji, Rada nie zawarła informacji dotyczących terminu, w którym konsultacje zostały przeprowadzone oraz zgłoszonych uwag, tj. ile i jakie uwagi wpłynęły, które organizacje/podmioty zgłosiły uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. Tym samym z zapisów uchwały nie wiadomo, czy uwagi wpłynęły oraz, w jaki sposób w ewentualnie zgłoszone uwagi wpłynęły na treść Programu. Tymczasem wskazane informacje z przeprowadzenia konsultacji społecznych są istotne i ich zawarcie w treści uchwały podejmowanej w omawianym zakresie jest wymagane przez ustawodawcę. Nie czynią zadość tym wymogom postanowienia, zawarte w cytowanych przepisach, dotyczące wyłącznie podstaw prawnych przeprowadzenia konsultacji oraz miejsca zamieszczenia projektu programu. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym w wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7053/21). Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/GI 505/21, CBOSA: *Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały.* Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada gminy wypełniła nałożony na nią obowiązek.

Tymczasem, regulacje zawarte we wskazanym rozdziale Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Reasumując, nieuregulowanie w przedmiotowym Programie obligatoryjnego elementu, dotyczącego informacji o przebiegu konsultacji, stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Nadto w ocenie organu nadzoru Miasta Łędziny naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, przyjmując w § 12 Programu w rozdziale Programu zatytułowanym *Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert* unormowania niekompletne, jak i wykraczające ponad delegację ustawową. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest przyjęcie w Programie zbioru zasad regulujących w sposób kompleksowy działalność ww. komisji. Wobec tego Rada powinna zawrzeć w treści Programu pełny opis tych zasad niezbędnych do funkcjonowania komisji konkursowych. Tymczasem z treści Programu nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania komisji konkursowych, wskazujące np., kto zwołuje i prowadzi posiedzenia komisji, w jaki sposób podejmowane są decyzje (jaką większością głosów), czy wymagane jest kworum dla ważności obrad komisji. Określenie zasad działania komisji konkursowych, na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby ustaleń w tym zakresie dokonał podmiot inny, niż rada gminy w odrębnym akcie. *Uchwalone zasady mają mieć zastosowanie nie tylko do jednej i jedynej komisji konkursowej, wszak żaden przepis nie pozbawia organu administracji publicznej ogłaszającego otwarty konkurs możliwości powołania kilku komisji do opiniowania ofert w zależności od materii objętej konkretnym konkursem, co oznacza, że ustalone zasady (nie zaś regulacje szczegółowe) powinny mieć charakter uniwersalny* (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 40/13 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Reasumując, w ocenie organu nadzoru, regulacja przedmiotowego programu w zakresie zasad działania komisji konkursowych jest niewystarczająca aby uznać, iż prawidłowo wypełniono delegację, wynikającą z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Jednocześnie należy zauważyć, iż ustawowa kompetencja organu stanowiącego do określenia *zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert*, nie zawiera w sobie upoważnienia tego organu do wskazania zasad, dotyczących wynagrodzenia dla poszczególnych członków uczestniczących w pracach komisji. Bezpodstawną regulację w tym zakresie przyjęto w § 12 ust. 4 Programu, wskazując iż: *Komisja działa społecznie i z tytułu brania udziału w jej pracach członkom nie przysługują żadne rekompensaty finansowe i rzeczowe.*

Tymczasem analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada – na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy - nie ma kompetencji do wprowadzenia w Programie regulacji, dotyczącej określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (wyrok WSA we Wrocławiu z 23.07.2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14).

W § 12 ust. 2 Programu Rada postanowiła, iż *W skład Komisji Opiniującej wchodzi trzech przedstawicieli Burmistrza Miasta, dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie.* Zdaniem organu nadzoru przepis art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określenia składu komisji konkursowej. Na podstawie tego przepisu Rada jest uprawniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w uchwale. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13).

Należy również wskazać, iż w § 10 ust. 2 Programu, w którym uregulowano - stosowanie do dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy – sposób realizacji programu, Rada przyjęła, iż: *Burmistrz Miasta Łęczyny w terminie do 30 kwietnia 2024 r. przedkłada Radzie Miasta Łęczyny sprawozdanie z realizacji programu.* W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu realizacji Programu, lecz zawiera jedynie informację, odnośnie terminu przedłożenia Radzie sprawozdania z realizacji Programu. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek ten wynika wprost z art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.* Przepis art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy nie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę sporządzania sprawozdania przez organ wykonawczy gminy. Nadto, jak wyżej podkreślano, organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. W konsekwencji, regulację § 10 ust. 2 Programu należy ocenić jako podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz naruszającą w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 7 w zw. z ust. 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego Program zawiera również inne nieprawidłowości. W § 5 ust. 2 lit. c Programu postanowiono, iż *Możliwe jest ubieganie się przez organizacje pozarządowe o realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym poza trybem otwartego konkursu ofert na podstawie procedury tzw. "małych grantów", przy spełnieniu następujących warunków:(...) łączna kwota środków finansowych przekazanych tej samej organizacji pozarządowej lub temu samemu podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3 w trybie art. 19a ustawy nie może przekroczyć kwoty 30 000 zł w danym roku kalendarzowym.* Zastosowanie tego postanowienia w praktyce może prowadzić do rozwiązań sprzecznych z prawem. W myśl art. 19a ust. 1 ustawy *Na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki: 1)*

wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł; 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni. W ust. 6 wskazanego przepisu zastrzeżono jednakże, iż: Łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego tej samej organizacji pozarządowej lub temu samemu podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3, w trybie określonym w ust. 1, w danym roku kalendarzowym, nie może przekroczyć kwoty 20 000 zł.

Stąd przywołaną powyżej regulację § 5 ust. 2 lit. c Programu należy ocenić jako modyfikującą w sposób nieuprawniony postanowienia ustawowe.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XCIII/435/22 Rady Miasta Łęczyny z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, na rok 2023 - w całości - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

50/30/B 5/W. Derkiewicz TB
28.12.2022
RKPE 2366/22
Lp. 2022-12-28
URZĄD MIASTA ŁĘDZINY
Kancelaria Ogólna

Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 27 grudnia 2022 r.

Katowice, 27 grudnia 2022 r.

NPII.4131.1.1073.2022

Rada Miasta Łędziny

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XCIII/435/22 Rady Miasta Łędziny z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, na rok 2023, w całości - jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 9, 10, 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 roku Rady Miasta Łędziny podjęła uchwałę Nr XCIII/435/22 Rady Miasta Łędziny z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, na rok 2023, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości sprzeczna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy *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. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy 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.

W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu

kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Analiza treści art. 5a ust. 4 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty – w uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W wyniku przeprowadzonej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła zakresu spraw przekazanych jej do uregulowania, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Rada nie zawarła bowiem w Programie wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia Programu oraz o przebiegu konsultacji, zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Rada w rozdziale Programu zatytułowanym *Informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji*, przyjęła:

1. Niniejszy program został uchwalony po konsultacjach przeprowadzonych w sposób określony w uchwale nr III/10/10 Rady Miasta Łędziny z dnia 28.12.2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji z późniejszymi zmianami.

2. Celem uzyskania ewentualnych uwag i opinii projekt programu został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, stronie internetowej miasta oraz gablotach Urzędu Miasta Łędziny.

Zdaniem organu nadzoru, Program powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, to jest informować o sposobie tworzenia programu i o przebiegu konsultacji. Ponadto informacja o przebiegu konsultacji powinna opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do terminu przeprowadzenia przedmiotowych konsultacji, podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłoszenia sugestii, opinii czy uwag do projektu programu współpracy a także informacji, czy zostały one uwzględnione, czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie programu itp. W niniejszym Programie, określając przebieg konsultacji, Rada nie zawarła informacji dotyczących terminu, w którym konsultacje zostały przeprowadzone oraz zgłoszonych uwag, tj. ile i jakie uwagi wpłynęły, które organizacje/podmioty zgłosiły uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. Tym samym z zapisów uchwały nie wiadomo, czy uwagi wpłynęły oraz, w jaki sposób w ewentualnie zgłoszone uwagi wpłynęły na treść Programu. Tymczasem wskazane informacje z przeprowadzenia konsultacji społecznych są istotne i ich zawarcie w treści uchwały podejmowanej w omawianym zakresie jest wymagane przez ustawodawcę. Nie czynią zadość tym wymogom postanowienia, zawarte w cytowanych przepisach, dotyczące wyłącznie podstaw prawnych przeprowadzenia konsultacji oraz miejsca zamieszczenia projektu programu. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. III SA/GI 505/21, CBOSA: *Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczone im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały.* A zatem, regulacje zawarte we wskazanym rozdziale Programu należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Reasumując, nieuregulowanie w przedmiotowym Programie obligatoryjnego elementu, dotyczącego informacji o przebiegu konsultacji, stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Nadto w ocenie organu nadzoru Rada Miasta naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, przyjmując w rozdziale Programu, zatytułowanym *Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert* unormowania niekompletne, jak i wykraczające ponad delegację ustawową. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest przyjęcie w Programie zbioru zasad regulujących w sposób kompleksowy działalność ww. komisji. Wobec tego Rada powinna zawrzeć w treści Programu pełny opis tych zasad niezbędnych do funkcjonowania komisji konkursowych. Tymczasem z treści Programu nie wynikają podstawowe (uniwersalne) zasady działania komisji konkursowych, wskazujące np., kto zwołuje i prowadzi posiedzenia komisji, w jaki sposób podejmowane są decyzje (jaką większością głosów), czy wymagane jest kworum dla ważności obrad komisji. Określenie zasad działania komisji konkursowych, na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby ustaleń w tym zakresie dokonał podmiot inny, niż rada gminy w odrębnym akcie. *Uchwalone zasady mają mieć zastosowanie nie tylko do jednej i jedynej komisji konkursowej, wszak żaden przepis nie pozbawia organu administracji publicznej ogłaszającego otwarty konkurs możliwości powołania kilku komisji do opiniowania ofert w zależności od materii objętej konkretnym konkursem, co oznacza, że ustalone zasady (nie zaś regulacje szczegółowe) powinny mieć charakter uniwersalny* (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 40/13 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)). Reasumując, w ocenie organu nadzoru, regulacja przedmiotowego programu w zakresie zasad działania komisji konkursowych jest niewystarczająca aby uznać, iż prawidłowo wypełniono delegację, wynikającą z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Jednocześnie należy zauważyć, iż ustawowa kompetencja organu stanowiącego do określenia *zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert*, nie zawiera w sobie upoważnienia tego organu do wskazania zasad, dotyczących wynagrodzenia dla poszczególnych członków uczestniczących w pracach komisji. Bezpodstawną regulację w tym zakresie przyjęto w § 12 ust. 4 Programu, wskazując iż: *Komisja działa społecznie i z tytułu brania udziału w jej pracach członkom nie przysługują żadne rekompensaty finansowe i rzeczowe*. Tymczasem analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada – na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy - nie ma kompetencji do wprowadzenia w Programie regulacji, dotyczącej określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych, jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (wyrok WSA we Wrocławiu z 23.07.2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14).

W ust. 2 § 12 Programu Rada postanowiła, iż *W skład Komisji Opiniującej wchodzi trzech przedstawicieli Burmistrza Miasta, dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie*. Zdaniem organu nadzoru przepis art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określenia składu komisji konkursowej. Na podstawie tego przepisu Rada jest uprawniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2e ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w uchwale. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13).

Należy również wskazać, iż w § 10 ust. 2 Programu, w którym uregulowano - stosownie do dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy – sposób realizacji programu, Rada przyjęła, iż: *Burmistrz Miasta Łęczyny w terminie do 30 kwietnia 2024 r. przedkłada Radzie Miasta Łęczyny sprawozdanie z realizacji programu*. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie stanowi sposobu realizacji Programu, lecz zawiera jedynie informację, odnośnie terminu przedłożenia Radzie sprawozdania z realizacji Programu. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek ten wynika wprost z art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni*. Przepis art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy nie przyznaje organowi

stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę sporządzania sprawozdania przez organ wykonawczy gminy. Nadto, jak wyżej podkreślano, organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. W konsekwencji, regulację § 10 ust. 2 Programu należy ocenić jako podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz naruszającą w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 4 w zw. z ust. 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W § 5 ust. 2 lit. c Programu postanowiono, iż *Możliwe jest ubieganie się przez organizacje pozarządowe o realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym poza trybem otwartego konkursu ofert na podstawie procedury tzw. "małych grantów", przy spełnieniu następujących warunków: (...) łączna kwota środków finansowych przekazanych tej samej organizacji pozarządowej lub temu samemu podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3 w trybie art. 19a ustawy nie może przekroczyć kwoty 30 000 zł w danym roku kalendarzowym. Zastosowanie tego postanowienia w praktyce może prowadzić do rozwiązań sprzecznych z prawem. W myśl art. 19a. ust. 1 ustawy Na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki: 1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł; 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni. W ust. 3 wskazanego przepisu zastrzeżono jednakże, iż: Łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego tej samej organizacji pozarządowej lub temu samemu podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3, w trybie określonym w ust. 1, w danym roku kalendarzowym, nie może przekroczyć kwoty 20 000 zł.*

Stąd przywołaną powyżej regulację § 5 ust. 2 lit. c Programu należy ocenić jako modyfikującą w sposób nieuprawniony postanowienia ustawowe.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XCIII/435/22 Rady Miasta Łęczyny z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczного programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, na rok 2023 - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **31 grudnia 2022 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz

Śląski Urząd Wojewódzki
40-032 Katowice
ul. Jagiellońska 25

Katowice, 2022-12-28

NPII.4131.1.1073.2022

Urząd Miasta Łęczyny

INFORMACJA

W załączeniu przesyłam zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XCIII/435/22 Rady Miasta Łęczyny z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, na rok 2023.

Załączniki:

1. Wniosek - Zaw. o wszcz. - znak sprawy NPII.4131.1.1073.2022 z dnia 27.12.2022 (Urząd Miast.xml
2. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego znak sprawy NPII.4131.1.1073.2022 z dni.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu
Data złożenia podpisu: 2022-12-28T08:01:24.281Z

Podpis elektroniczny