



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 grudnia 2023 r.

Poz. 9825

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1232.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIX/959/2023 Rady Miasta Knurów z dnia 15 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Knurów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok”, dalej jako: *Program*, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 3, 4 i 7 oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 15 listopada 2023 r. Rada Miasta Knurów podjęła uchwałę Nr LXXIX/959/2023 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Knurów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok”. Przedmiotowy Program stanowi załącznik do ww. uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona prawidłowo organowi nadzoru w dniu 21 listopada 2023 r.

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 toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że Rada nie wypełniła w całości delegacji z art. 5a ust. 4 ustawy, w odniesieniu do pkt. 3 przepisu, czyli konieczności określenia w programie zakresu przedmiotowego współpracy. Rada podjęła co prawda w § 3 Programu, zatytułowanym *Przedmiot współpracy*, próbę realizacji tego elementu delegacji, jednak zdaniem organu nadzoru uczyniła to w sposób niewystarczający. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu uchwały:

1. *Przedmiotem współpracy Gminy z podmiotami Programu jest:*

1) realizacja zadań Gminy określonych w obowiązujących przepisach,

2) tworzenie systemowych rozwiązań ważnych problemów społecznych,

3) konsultowanie aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej.

W opinii Wojewody, z powyższego przepisu nie wynika w sposób dostatecznie określony, jaki jest zakres przedmiotowy współpracy pomiędzy Gminą a podmiotami pozarządowymi. W szczególności § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 Programu, w których jest mowa o realizacji bliżej nieokreślonych zadań wynikających z odrębnych przepisów, a także tworzenia systemowych rozwiązań ważnych problemów społecznych, nie pozwala na jednoznaczne wskazanie zakresu tej współpracy. Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Ponadto należy zwrócić uwagę na brzmienie § 5 ust. 1 Programu, gdzie posłużono się zwrotem „w szczególności”, w odniesieniu do form współpracy, a zatem elementu delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy. Przez użycie sformułowania *w szczególności* Rada wprowadziła zatem do treści Programu otwarty katalog form współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Tymczasem zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest przyjęcie programu rozumianego jako zbiór zasad regulujących – w sposób kompleksowy – praktykę współdziałania władz samorządowych z ww. podmiotami na dany rok. Wobec tego Rada powinna zawrzeć w treści Programu pełny opis form współpracy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 129/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 505/21). W konsekwencji przyjęcia otwartego katalogu form współpracy w ramach Programu, nie jest jasne kto i w jaki sposób miałyby oceniać i rozstrzygać czy np. zaproponowana przez organizację pozarządową forma współpracy inna niż wymieniona w Programie, mieści się w niezamkniętym zbiorze zakreślonym pojęciem *w szczególności*. Do określenia form współpracy wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać, w drodze stosownej nowelizacji uchwały. Brak jednoznacznego i wyczerpującego określenia katalogu form współpracy w treści Programu rozmija się z celem normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy i nie może być uznane tylko za nieistotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, CBOSA).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że § 9 ust. 1 Programu o następującym brzmieniu:

1. *Prezydent Miasta ogłasza konkurs ofert na zadania publiczne określone w § 6 ust.1 co najmniej 21 dni przed dniem jego rozpoczęcia i publikuje informację w:*

1) *Biuletynie Informacji Publicznej,*

2) *siedzibie Urzędu i na stronach miejskiego portalu internetowego,*

modyfikuje w sposób nieuprawniony przepis art. 13 ust. 1 ustawy. Zgodnie z ww. przepisem: *Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3.* Dopiero zatem od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia w sposób przewidziany w art. 13 ust. 3 ustawy należy liczyć 21-dniowy termin na złożenie oferty. Z przepisu uchwały nie wynika jednak w sposób jednoznaczny, że 21-dniowy termin na składanie ofert rozpoczyna swój bieg właśnie od tego momentu. Tymczasem kwestia ta ma fundamentalne znaczenie dla podmiotów, które będą zainteresowane złożeniem oferty w konkursie na realizację danego zadania publicznego.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodać należy, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Trzeba zauważyć, że również postanowienie § 9 ust. 2 Programu, dotyczące sposobu jego realizacji, ma charakter katalogu otwartego, co przesądza o konieczności jego zakwestionowania z powodów wskazanych powyżej. Przy tym przepis ten z językowego punktu widzenia – poza jego pkt. 4 – ma charakter równoważnika zdania, tzn. jest pozbawiony orzeczenia, i w efekcie nie można go w sposób właściwy odnieść do pozostałych norm zawartych w § 9 Programu. Tym samym przedmiotowej regulacji również można postawić zarzut niedostatecznej określoności norm o charakterze powszechnym, co wiąże się z naruszeniem wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji RP zasady przyzwoitej legislacji.

W opinii organu nadzoru należy zakwestionować również § 9 ust. 5 Programu, który nakłada na Prezydenta Miasta Knurów bezwzględny obowiązek ogłoszenia w I kwartale 2024 roku konkursu pt. „Knurów – Dobre Przykłady” w celu wyłonienia lokalnych liderów i organizacji pozarządowych za szczególne osiągnięcia w swojej działalności w 2023 roku. Po pierwsze, skonkretyzowany charakter tej normy klóci się ze specyfiką aktu prawa miejscowego, który powinien posiadać normy nadające się do wielokrotnego zastosowania w przyszłości, tzn. w odniesieniu do nieokreślonych podmiotowo i przedmiotowo konkursów ogłaszanych przez organ wykonawczy w danym roku obowiązywania programu współpracy. Po drugie, to w gestii Prezydenta Miasta leży wybór tego, które konkretnie inicjatywy lokalne zostaną przyjęte do realizacji w drodze otwartych konkursów – por. brzmienie art. 13 ust. 1 ustawy. Rada może co najwyżej wskazać, które obszary współpracy Gminy z sektorem pozarządowym uznaje za najistotniejsze – i wpisać je do Programu jako zadania priorytetowe. Nie może jednak równolegle nakładać na organ wykonawczy, w punkcie dotyczącym realizacji Programu, obowiązku ogłoszenia konkretnego konkursu, ponieważ godzi to w jego autonomię jako organizatora otwartych konkursów na realizację zadań publicznych przez podmioty pozarządowe.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

W opinii organu nadzoru, wskazane powyżej naruszenia uzasadniają zakwestionowanie uchwały w całości. Jak zostało już wykazane, Rada nie wypełniła bowiem w całości ustawowej delegacji, tzn. nie określono w sposób dostatecznie precyzyjny zakresu przedmiotowego programu, w oparciu o art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Tym samym nie jest możliwe poprzestanie jedynie na częściowym zakwestionowaniu uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIX/959/2023 Rady Miasta Knurów z dnia 15 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Knurów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok” – 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**