



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1248.2021

Urząd Miasta i Gminy  
w Żarkach

2021-12-29  
8825/2021  
WPLYNĘŁO

Elektronicznie podpisany przez:

Krzysztof Nowak

dnia 29 grudnia 2021 r.

Biurowo Rady Miejskiej w Żarkach

WPLYNĘŁO

2021-12-31

Katowice, dnia 29 grudnia 2021 r.

Rada Miejska w Żarkach

## 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 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/217/21 z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie Roczno programu współpracy gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2022 roku - w części określonej w:

- § 3 Załącznika Nr 1 do Uchwały Nr XXXIII/217/2021 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 25 listopada 2021 r. zatytułowanego *Roczny program współpracy Gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok.*, dalej jako: „Program”, w zakresie sformułowania: *a w szczególności spowodować*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 1 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 zw. 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”;
- § 1 ust. 3 lit. c Programu, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 w związku z art. 3 ust. 1 i 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miejska w Żarkach podjęła uchwałę Nr XXXIII/217/21 w sprawie Roczno programu współpracy gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2022 roku, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi *Roczny program współpracy Gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok*, dalej jako: „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna 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.

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).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę 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.*

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Żarkach nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy w zakresie określenia celów szczegółowych Programu. Rada przyjęła następujące brzmienie § 3 Programu: *Cele szczegółowe programu: Program ma służyć budowaniu partnerstwa pomiędzy samorządem terytorialnym a organizacjami a w szczególności spowodować: (...).* Wprowadzając do Programu ww. regulację, Rada ustaliła otwarty katalog celów szczegółowych współpracy Gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, w zakresie sformułowania w szczególności. Należy podkreślić, że zadaniem organu stanowiącego gminy jest przyjęcie programu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących - w sposób kompleksowy - praktykę współdziałania władz samorządowych z wyżej wymienionymi podmiotami na dany rok. Wobec powyższego Rada powinna

zawrzeć w treści Programu pełny opis celów szczegółowych przedmiotowej współpracy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 129/16). Zastosowanie otwartego katalogu celów szczegółowych w Programie oznacza *de facto*, że Rada scedowała swoją kompetencję do dookreślenia zakresu tego katalogu na organ wykonawczy gminy. Powyższe należy ocenić jako istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Rada przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 5a ust. 4 ustawy wprowadzając § 1 ust. 3 lit. c Programu definicję pojęcia działalności pożytku publicznego w brzmieniu: *rozumie się przez to działalność społecznie użyteczną prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy*. Powyższe stanowi modyfikację regulacji ustawowej zawartej w art. 3 ustawy. W świetle przepisów ustawy działalność pożytku publicznego prowadzona jest nie tylko przez organizacje pozarządowe, zdefiniowane w art. 3 ust. 2 ustawy, ale również przez podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Ustalając definicję działalności pożytku publicznego w brzmieniu określonym w § 1 ust. 3 lit. c Programu Rada dokonała nieuprawnionego zawężenia kręgu podmiotów realizujących tę działalność, co stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu rangi ustawowej.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/217/21 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie Roczno programu współpracy gminy Żarki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2022 roku – w części określonej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego