



Poznań, 12 stycznia 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.320.2022.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr LXXV/1379/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 6 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022–2025” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 grudnia 2022 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXXV/1379/VIII/2022 w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022–2025”, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została podjęta na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 21 kwietnia 2020 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.)”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 13 grudnia 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Rada Miasta Poznania uchwałą nr LXXV/1379/VIII/2022 przyjęła „Wieloletni program współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022–2025”, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „Programem”.

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, organ stanowiący

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w art. 5a ust. 1 ustawy, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Jak stanowi art. 5a ust. 1 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Analizując powyższe przepisy ustawy, zarówno w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i doktrynie jednolicie przyjmuje się, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, uregulowany w przepisie art. 5a ust. 1 ustawy uchwalany jest obligatoryjnie, a program wieloletni, zgodnie z treścią art. 5a ust. 2 ustawy, organy jednostek samorządu terytorialnego przyjmują fakultatywnie (zob. wyrok NSA z 28 listopada 2019 r., I OSK 4360/18, CBOSA; P. Staszczuk [w:] Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2022 r., str. 54).

Uchwalając jednak wieloletni program współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, organ stanowiący gminy związany jest przepisem art. 5a ust. 5 ustawy. Zgodnie z treścią tego artykułu "Wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zakres przedmiotowy;
- 3) okres realizacji programu;
- 4) sposób realizacji programu;
- 5) wysokość środków planowanych na realizację programu".

Wskazany przepis ustawy określa minimalny zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego opracowując wieloletni program współpracy jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu.

Odnosząc powyższe do uchwalonego przez Radę Miasta Poznania Programu, stwierdzić należy, że jest on aktem niekompletnym, ponieważ nie uregulowano w nim obowiązkowego elementu wynikającego z art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy, tj. nie określono wysokości środków planowanych na jego realizację.

W rozdziale 9 Programu zatytułowanym „Wysokość środków planowanych na realizację Programu”, w § 11 rada postanowiła: „1. Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację wieloletnich zadań publicznych zostanie określona w uchwale budżetowej Rady Miasta Poznania oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej. 2. Roczny Program szczegółowo określa wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań w danym roku budżetowym. 3. Źródła finansowania Programu corocznie określa budżet Miasta”.

W ocenie organu nadzoru zacytowanych postanowień Programu nie sposób uznać za spełniające wymóg określenia wysokości środków planowanych na jego realizację.

Organ nadzoru podkreśla, że ustawodawca wprowadził wymóg określenia w przedmiotowym programie środków "planowanych", co należy rozumieć jako podanie tej kwoty w wysokości prognozowanej. Odnośnie odwołania się rady w zakresie wskazania wysokości środków planowanych na realizację Programu do uchwały budżetowej, podzielić należy stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 6 marca 2014 r., II OSK 208/14, CBOSA, w którym stwierdzono: „Należy zauważyć, że przepis art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy stanowi wyrażnie o wymogu określenia środków »planowanych« na realizację programu, w § 17 zakwestionowanej uchwały mowa jest zaś o środkach »przeznaczonych«. Pojęcia te nie są tożsame, bowiem środki określone w uchwale budżetowej są środkami zagwarantowanymi, a środki określone w programie są środkami prognozowanymi, stąd też kwoty te mogą się różnić. Ponadto, z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy wynika jednoznacznie obowiązek skonkretyzowania wysokości środków planowanych na realizację programu, co oznacza podanie określonej kwoty pieniężnej, już choćby z tego powodu, by podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego wiedziały, w jakich granicach finansowych współpraca w ramach programu będzie się odbywać i czy warto o te środki występować w konkursie ofert. Z uchwały budżetowej taka kwota w sposób jasny i czytelny zaś nie wynika”. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się także, że uchwała budżetowa jest „odrębną uchwałą, dotyczącą zasadniczo innych zagadnień, podejmowaną w innym trybie i w innej procedurze, z pominięciem wymogów wprowadzonych przez ustawodawcę dla uchwalenia programu współpracy, w tym zwłaszcza z pominięciem przewidzianego w art. 5a ust. 1 wymogu konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 oraz z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1” – wyrok NSA z 6 marca 2014 r., II OSK 208/14, CBOSA. W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę, że powyższe wyroki zostały wydane na kanwie art. 5a ust. 4 ustawy, dotyczącego rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, jednakże zachowują one aktualność również w stosunku do wieloletniego programu współpracy, gdyż brzmienie przepisów w zakresie obowiązku określenia wysokości środków planowanych na realizację programu rocznego, jak i wieloletniego są tożsame).

Nie sposób także przyjąć za prawidłową realizację normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5a ust. 5 pkt 5 ustawy odwołania się rady w zakresie określenia wysokości środków planowanych na realizację Programu do Wieloletniej Prognozy Finansowej. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej także jest uchwałą podejmowaną w innej procedurze, aniżeli przewidzianej dla przyjęcia wieloletniego programu współpracy. Procedura podejmowania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej uregulowana została w art. 230 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) i podobnie, jak w przypadku uchwały budżetowej, procedura ta pomija wymogi wprowadzone przez ustawodawcę dla uchwalenia wieloletniego programu współpracy.

Ponadto za wymagane prawem określenie wysokości środków planowanych na realizację Programu nie sposób uznać odesłania do uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami

pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, gdyż uchwała taka określa przedmiotowe środki jedynie na rok, tymczasem ustawodawca jednoznacznie wymaga określenia tychże środków na cały okres realizacji wieloletniego programu współpracy.

Powyższe uchybienie ma charakter istotnego naruszenia prawa powodującego konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ocenianej uchwały.

Końcowo organ nadzoru chciałby podkreślić, że z uwagi na fakt, że uchwała w sprawie wieloletniej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest programem, powoduje, że wskazana wysokość kwoty, jaką gmina ma zamiar przeznaczyć na jego realizację nie ma charakteru ostatecznego. Chodzi tutaj o orientacyjne wskazanie planowanych środków w postaci konkretnej kwoty, które dana jednostka w określonym okresie jest w stanie przekazać na realizację programu. Oznacza to, że może dojść do sytuacji, gdy określona w wieloletnim programie współpracy kwota w kolejnych latach będzie się odpowiednio zwiększać bądź zmniejszać w stosunku do pierwotnie zakładanej.

Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że Rada Miasta Poznania kwestionowaną uchwałę podjęła 6 grudnia 2022 r. Tymczasem, w świetle art. 5a ust. 1 zdanie drugie w zw. z ust. 2 ustawy, wieloletni program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Termin ten jednakże nie jest terminem zawitym, co w konsekwencji oznacza, że jego uchybienie, mimo, że stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, a także nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia uchwały. Powyższe uchybienie ma zatem charakter nieistotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 24 listopada 2011 r., II OSK 2107/11, CBOSA).

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117