



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Katarzyna Witkowicz - Grochowska
	Sędzia	WSA Maciej Busz (spr.)
	Asesor sądowy	WSA Sebastian Michalski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 kwietnia 2023 r.
ze skargi Rady Miasta Poznania
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego
z dnia 12 stycznia 2023 r. nr NP-III.4131.1.320.2022.1
w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXXV/1379/VIII/2022 Rady Miasta
Poznania z dnia 06 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu
współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022-2025”.

oddala skargę w całości.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Wojewoda Wielkopolski wydał w dniu 12.01.2023 r. rozstrzygnięcie nadzorcze nr NP-III.4131.1.320.2022.1, którym 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., dalej jako u.s.g.) orzekł nieważność uchwały nr LXXV/1379/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 06.12.2022 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022-2025” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda Wielkopolski wskazał, że w dniu 06.12.2022 r. Rada Miasta Poznania podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. 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., dalej jako u.d.p.p.w.) uchwałę nr LXXV/1379/VIII/2022 w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022-2025” (dalej jako Uchwała). „Wieloletni program współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022-2025” (dalej jako Program) stanowi załącznik do Uchwały.

Wojewoda Wielkopolski wyjaśnił, że zgodnie z art. 5a ust. 2 u.d.p.p.w. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w., wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Zgodnie zaś z art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w., roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Organ nadzoru wskazał, że zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, zgodnie przyjmuje się, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.,

uregulowany w przepisie art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w. uchwalany jest obligatoryjnie, a program wieloletni, zgodnie z treścią art. 5a ust. 2 u.d.p.p.w., 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 u.d.p.p.w., organ stanowiący gminy związany jest przepisem art. 5a ust. 5 u.d.p.p.w. W myśl tego przepisu "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".

Powyższy przepis określa minimalny zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Zdaniem Wojewody Wielkopolskiego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego opracowując wieloletni program współpracy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w u.d.p.p.w. elementy kształtujące treść programu. Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdził, że uchwalony przez Radę Miasta Poznania Program jest aktem niekompletnym, ponieważ nie uregulowano w nim obowiązkowego elementu wynikającego z art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w., tj. nie określono wysokości środków planowanych na jego realizację.

Ponadto Wojewoda Wielkopolski wskazał, że § 11 Programu, znajdujący się w rozdziale 9. zatytułowanym „Wysokość środków planowanych na realizację Programu”, stanowi:

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.

Wojewoda Wielkopolski podkreślił, że ustawodawca wprowadził wymóg określenia w przedmiotowym programie środków "planowanych", co należy rozumieć jako podanie tej kwoty w wysokości prognozowanej. Odnośnie do odwołania się Rady Miasta Poznania w zakresie wskazania wysokości środków planowanych na realizację Programu do uchwały budżetowej, organ nadzoru podzielił stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.03.2014 r., sygn. akt: II OSK 208/14, w którym stwierdzono, że z art. 5a ust. 4 pkt 8 u.d.p.p.w. 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.

Uzasadniając wydane rozstrzygnięcie Wojewoda Wielkopolski, wskazał również, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, iż 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 u.d.p.p.w. wymogu konsultacji z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. oraz z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w. Wojewoda Wielkopolski zwrócił jednocześnie uwagę na fakt, że choć powoływane przez niego orzeczenia zostały wydane na kanwie art. 5a ust. 4 u.d.p.p.w., dotyczącego rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., to jednak 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.

Zdaniem organu nadzoru, nie można również przyjąć, że Rada Miasta Poznania prawidłowo zrealizowała normę kompetencyjną wynikającą z art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w. poprzez odwołanie się 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., dalej jako u.f.p.) i podobnie, jak w przypadku uchwały budżetowej, procedura ta pomija wymogi wprowadzone przez ustawodawcę dla uchwalenia wieloletniego programu współpracy.

W przekonaniu organu nadzoru, za wymagane przepisami prawa określenie wysokości środków planowanych na realizację Programu nie sposób również uznać odesłania do uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., 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, zdaniem Wojewody Wielkopolskiego, ma charakter istotnego naruszenia prawa powodującego konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej Uchwały.

Końcowo organ nadzoru podkreślił, że uchwała w sprawie wieloletniej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. jest programem, a więc wskazana wysokość kwoty, jaką gmina ma zamiar przeznaczyć na jego realizację nie ma charakteru ostatecznego. Mowa zatem o orientacyjnym wskazaniu planowanych środków w postaci konkretnej kwoty, które dana jednostka w określonym okresie jest w stanie przekazać na realizację programu. Organ nadzoru wyjaśnił, że 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 zauważył, że Rada Miasta Poznania kwestionowaną uchwałę podjęła w dniu 06.12.2022 r. Tymczasem, w świetle art. 5a ust. 1 zdanie drugie w zw. z ust. 2 u.d.p.p.w., 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 w ocenie Wojewody Wielkopolskiego charakter nieistotnego naruszenia prawa.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze w ustawowym terminie wywiodła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Rada Miasta Poznania zaskarżając je w całości i wnosząc o jego uchylenie z powodu niezgodności z

prawem oraz obciążenie Wojewody Wielkopolskiego kosztami postępowania według norm przepisanych.

Rada Miasta Poznania zarzuciła, że zaskarżone rozstrzygnięcie zostało wydane z naruszeniem następujących przepisów prawa:

1. art. 5a ust. 5 pkt. 5 u.d.p.p.w. poprzez przyjęcie, że w uchwale nr LXXV/1379/VIII/2022 nie określono obowiązkowego elementu tj. wysokości środków planowanych na realizację „Wieloletniego programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022 - 2025” a tym samym, że jest to akt niekompletny;
2. art. 91 ust. 4 u.s.g. poprzez przyjęcie, że wskazane przez organ nadzoru naruszenia mają istotny charakter i uzasadniają wyeliminowanie z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały.

Skarżąca Rada nie zgodził się z argumentacją przedstawioną przez Wojewodę Wielkopolskiego, wyjaśniając w pierwszej kolejności, że ustawodawca w art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w. nie wskazał jednoznacznie w jaki sposób powinna zostać określona wysokość środków planowanych na realizację wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zdaniem Rady Miasta Poznania, w przywołanym przepisie ustawodawca wskazuje jedynie potrzebę zawarcia w programie wysokości środków, tj. zawarcia w wieloletnim programie współpracy elementu regulującego kwestię planowanych środków na jego pokrycie, nie nakładając przy tym na organ obowiązku określenia ściśle sprecyzowanych kwot. W ocenie skarżącego organu, nie ulega wątpliwości, że Rada Miasta Poznania podejmując przedmiotową uchwałę nie pominęła żadnego z wymaganych elementów koniecznych dla uchwalenia ww. programu. Organ wyjaśnił, że obowiązek wynikający z art. 5a ust. 5 pkt. 5 u.d.p.p.w. zrealizowano poprzez zastosowanie odesłania zarówno do uchwały budżetowej Rady Miasta Poznania, jak również Wieloletniej Prognozy Finansowej. Ponadto, w § 9 ust. 2 wskazano, że Roczny Program szczegółowo określa wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań w danym roku budżetowym. Zdaniem skarżącej powyższe twierdzenia dowodzą, że nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, jakoby przedmiotowy akt był niekompletny z uwagi na pominięcie określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację Programu. W przekonaniu Rady Miasta Poznania Program byłby niekompletny gdyby rzeczywiście pomijał którykolwiek z wymaganych prawem elementów, zaś w przedmiotowej sprawie problem dotyczy

sposobu określenia wysokości planowanych wydatków na realizację wieloletniego programu współpracy, który wedle organu nadzorczego nie jest właściwy.

Następnie skarżąca wskazała, że nawet gdyby przyjąć argumentację organu nadzorczego, że forma, w jakiej wskazano wysokość środków przeznaczonych na realizację wieloletniego programu współpracy nie jest wystarczająca, to nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że naruszenie to ma istotny charakter. Rada Miasta Poznania wyjaśniła, że nie każde naruszenie prawa, jakiego dopuści się organ gminy, stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności, ale tylko takie, które organ nadzoru uzna za istotne. Powołując się na poglądy doktryny prawa, skarżąca uzasadniła, że dopiero uchybienia uderzające w porządek prawny, stojące w sprzeczności z przepisami i wprost nieakceptowalne winny być traktowane jako istotne naruszenia prawa. W ocenie Rady Miasta Poznania nie można zatem przyjąć, że kształt przedmiotowej Uchwały, jej konstrukcja, sposób procedowania i zawarte w niej elementy składowe jakkolwiek uzasadniają konkluzję, że doszło do istotnego naruszenia prawa.

Ponadto skarżąca podkreśliła względy praktyczne dotyczące przedmiotowej uchwały i innych tego rodzaju aktów funkcjonujących w obrocie prawnym. Jako przykład wskazano podjętą uprzednio uchwałę nr XXXVI/612/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 18.10.2016 r. w sprawie Wieloletniego Programu Współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi na lata 2017-2020, która również nie określała konkretnej kwoty środków przewidzianych na realizację programu. We wskazanej uchwale również zastosowano odwołanie do uchwały budżetowej Rady Miasta Poznania oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej. W ocenie skarżącej świadczy to więc o tym, że w obrocie prawnym funkcjonują akty, które choć nie precyzują kwot pieniężnych przeznaczonych na ich realizację, to jednak spełniają przeznaczoną im rolę. Rada Miasta Poznania zwróciła również uwagę na fakt, że treść przepisów stanowiących podstawę prawną podejmowania przedmiotowych uchwał nie uległa zmianie w stosunku do roku 2016, kiedy podjęto wyżej wymienioną uchwałę Nr XXXVI/612/VII/2016.

Kolejno, Rada Miasta Poznania wskazała, że w jej ocenie argumentacja organu nadzoru dotycząca sposobu określenia środków przeznaczanych na realizację wieloletniego programu współpracy zawiera wewnętrzną sprzeczność. Z jednej bowiem strony organ nadzoru wskazuje, że z art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w. wynika jednoznaczny obowiązek skonkretyzowania wysokości środków na realizację

programu, a z kolei w dalszej części rozstrzygnięcia wyartykułowano, że wskazana wysokość kwoty, jaką gmina ma zamiar przeznaczyć na realizację programu nie ma charakteru ostatecznego. Zdaniem Rady Miasta Poznania skoro wskazana w uchwale kwota nie może mieć charakteru ostatecznego, lecz jedynie orientacyjny, to trudno przyjąć, że odwołanie do uchwały budżetowej, która wskazuje rzeczywiste możliwości finansowe gminy jest działaniem niewłaściwym.

Końcowo Rada podkreśliła, że twierdzenia Wojewody Wielkopolskiego jakoby określona w wieloletnim programie współpracy kwota w kolejnych latach mogła się odpowiednio zwiększać bądź zmniejszać w stosunku do pierwotnie zakładanej, potwierdzają dodatkowo, że charakter postulowanej przez organ nadzoru skonkretyzowanej kwoty przeznaczonych środków finansowych pozostaje jedynie orientacyjny i opierać się może tylko na przewidywaniach, zaś faktyczną wysokość przeznaczonych środków wyznacza możliwości finansowe gminy w danym roku, te z kolei znajdują odzwierciedlenie w przyjmowanych w kolejnych latach uchwałach budżetowych. Zamieszczenie w uchwale dotyczącej programu współpracy konkretnej kwoty przeznaczanych środków nie spełnia zatem kluczowej roli dla możliwości realizacji całego programu, nie jest również jakkolwiek wiążące i miarodajne dla podmiotów, do których program jest kierowany ze względu na uzależnienie możliwości finansowych danej jednostki od wielu czynników zewnętrznych. W przekonaniu skarżącej, powyższe uzasadnia wniosek, iż niewskazanie konkretnych kwot pieniężnych przeznaczanych na realizację wieloletniego programu współpracy nie może być traktowane jako istotne uchybienie.

Wojewoda Wielkopolski w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podtrzymując w całości swoje stanowisko zaprezentowane w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Zdaniem organu nadzoru nie jest prawidłowe twierdzenie, że Program zawiera wszystkie wymagane prawem elementy.

Ponadto Wojewoda Wielkopolski wyjaśnił, że wbrew twierdzeniom skarżącego organu, nie orzekł, jakoby istniał „jednoznaczny obowiązek skonkretyzowania wysokości środków na realizację programu”.

Wadliwe – zdaniem Wojewody Wielkopolskiego - wypełnienie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w. poprzez regulację zawartą w § 11 Programu powoduje, że zawarte w tym paragrafie przepisy, jako istotnie naruszające prawo, należało wyeliminować z obrotu prawnego. Na skutek usunięcia tychże przepisów doszło do sytuacji, w której uchwała nie reguluje

istotnego (koniecznego) elementu, co z kolei pociągało za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako aktu niekompletnego. Zdaniem Wojewody Wielkopolskiego niewypełnienie w całości delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu upoważniającego i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jak podkreślił organ nadzoru, w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że określenie w normie kompetencyjnej enumeratywnego katalogu podlegającego doprecyzowaniu powoduje jednocześnie wyznaczenie granic normy kompetencyjnej. Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że Rada Miasta Poznania uchwalając §11 Programu, uczyniła to w sposób istotnie naruszający prawo, co skutkowało wyeliminowaniem z obrotu prawnego całej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zzs (4) ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1842 ze zm.).

W niniejszej sprawie pod analizę Sądu poddano rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 12.01.2023 r. stwierdzające nieważność uchwały nr LXXV/1379/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 06.12.2022 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022-2025”. Przedmiotem kontroli Sądu orzekającego w niniejszej sprawie była więc ocena prawidłowości i legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, a w konsekwencji również unieważnionej przez to rozstrzygnięcie nadzorcze Uchwały.

Uchwała podejmowana w trybie art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w. stanowi akt prawa miejscowego, na co wskazuje art. 94 i art. 87 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 u.s.g. - w myśl których aktem prawa miejscowego rady gminy jest akt wydany na podstawie i w granicach ustawowego upoważnienia, obowiązujący w obszarze działania rady gminy, tj. w granicach danej gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11.10.2011 r., II OSK 1448/11, LEX nr 1070337).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., 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 organowi nadzoru.

W myśl art. 98 ust. 1 u.s.g., rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Na podstawie art. 98 ust. 3 u.s.g. do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął uchwałę albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Mając powyższe przepisy na uwadze, Sąd wskazuje, że Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 02.01.2023 r. zawiadomił skarżący organ o wszczęciu postępowania nadzorczego wobec uchwały nr LXXV/1379/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 06.12.2022 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022-2025”, a samo rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 12.01.2023 r. wydane zostało z zachowaniem ustawowego terminu (Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13.12.2022 r.).

Skarga dotyczy aktu, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., została wniesiona w ustawowym terminie, a przed jej wniesieniem zachowano wymogi proceduralne, wynikające z art. 98 ust. 3 u.s.g., gdyż złożenie skargi poprzedzone zostało podjęciem przez Radę Miasta Poznania stosownej uchwały nr LXXVIII/1403/VIII/2023 z dnia 24.01.2023 r. w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego dotyczącego uchwały nr LXXV/1379/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 06.12.2022 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022-2025”. W § 2 tej uchwały przewidziano, że jej wykonanie powierza się Prezydentowi Miasta Poznania. W sprawie zostały więc spełnione wymogi dopuszczalności kontroli sądowoadministracyjnej.

Zakres przedmiotowy rozpoznania przez sąd administracyjny sprawy zainicjowanej skargą jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru nad działalnością organów tej jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio obejmuje ten akt nadzoru, ale pośrednio ocena zgodności z prawem dotyczy także aktu objętego postępowaniem nadzorczym. Akt ten pozostaje bowiem w granicach rozpoznania sprawy w rozumieniu art. 134 p.p.s.a. Oddalając skargę Sąd uznaje, że ingerencja nadzorcza była zasadna, natomiast uchylając akt nadzoru, Sąd pośrednio uznaje brak przesłanek do stwierdzenia nieważności zakwestionowanej uchwały.

Rozpoznając skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące aktu organu jednostki samorządu terytorialnego konieczne jest najpierw zbadanie zgodności z prawem samego aktu (w zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego), a dopiero w następnej kolejności badanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego, mocą którego stwierdzono nieważność owego aktu. Przedmiotem oceny Sądu jest więc ustalenie, czy rzeczywiście uchwała nr LXXV/1379/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 06.12.2022 r. w sposób istotny narusza prawo.

Orzekający w sprawie Sąd wyjaśnia, że choć ani art. 148 p.p.s.a., ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają podstaw uchylenia przez sąd administracyjny zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, to jednak sąd musi dokonać kwalifikacji prawnej naruszenia prawa przez organ nadzoru. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Mając powyższy przepis na uwadze należy wywieść, że naruszenie prawa przez organ nadzoru będzie polegało

w szczególności na wadliwej ocenie legalności aktu organu jednostki samorządu terytorialnego zakwestionowanego rozstrzygnięciem nadzorczym, a więc błędnej interpretacji przez organ nadzoru normy prawnej przyjętej za podstawę aktu nadzoru.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 600/20 wskazał, że podstawą wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny, czy procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. W konsekwencji, brak takich naruszeń będzie implikować zgodność aktu organu jednostki samorządu terytorialnego z prawem.

W przypadku zaś uznania, że zaskarżony akt narusza przepisy obowiązującego prawa, konieczne staje się wskazanie normy prawnej będącej podstawą takich twierdzeń. W rozpatrywanej sprawie Wojewoda Wielkopolski zasadnie doszukał się naruszenia art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w.

W myśl art. 5a ust. 5 u.d.p.p.w. wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. 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.

Na podstawie cytowanego przepisu organ jednostki samorządu terytorialnego zyskał upoważnienie do uregulowania w Uchwale wszystkich wymienionych w tym przepisie spraw. Obowiązkiem Rady Miasta Poznania było więc takie sformułowanie postanowień Programu, aby w sposób wyczerpujący wypełniły one zakres ustawowego upoważnienia. Tymczasem, jak wynika z analizy § 11 Programu będącego załącznikiem do zaskarżonej Uchwały, Rada Miasta Poznania nie określiła wysokości środków planowanych na realizację Programu, a tym samym nie uregulowała określonych w art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w. elementów obligatoryjnych Programu.

Odnosząc się do poszczególnych postanowień § 11 Programu, w ocenie orzekającego Sądu nie można przyjąć, jakoby odwołanie do uchwały budżetowej

oraz do Wieloletniej Prognozy Budżetowej stanowiło realizację normy kompetencyjnej nakazującej zawarcie w Programie wysokości środków planowanych na realizację Programu. Zgodnie z § 11 ust. 1 Programu wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację wieloletnich zadań publicznych zostanie określona w uchwale budżetowej Rady Miasta Poznania oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej, a tymczasem – jak wynika z art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w. – wysokość tych środków finansowych powinna wynikać wprost z Programu. Postanowienia § 11 Programu odsyłają więc adresatów Uchwały do innych aktów prawnych, mimo iż takie odesłanie – jako niewynikające z upoważnienia – również stanowi naruszenie normy kompetencyjnej.

Słusznie Wojewoda Wielkopolski dostrzegł, 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, w tym zwłaszcza z pominięciem przewidzianego w art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w. wymogu konsultacji z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. oraz z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w. Należy przyznać rację organowi nadzoru, co do tego, że również wieloletnia prognoza finansowa jest uchwałą podejmowaną w innej procedurze, aniżeli procedura przewidziana dla przyjęcia Programu. Podobnie, jak w przypadku uchwały budżetowej, procedura ta pomija wymogi wprowadzone przez ustawodawcę dla uchwalenia wieloletniego programu współpracy, zwłaszcza – co jest szczególnie istotne – pomija możliwość konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Owe konsultacje mogą mieć jednak kluczowe znaczenie dla organizacji pozarządowych, którym przecież służyć mają postanowienia Programu. Jak wynika z § 2 ust. 1 Programu, jego głównym celem jest wzmocnienie współdziałania miasta z organizacjami pozarządowymi i budowanie relacji partnerskich pomiędzy nimi. Jednym zaś z celów szczegółowych jest wspieranie stabilności funkcjonowania organizacji pozarządowych, dbanie o ich rozwój oraz wzmacnianie potencjału. Mając na uwadze powyższe, zasadnym jest zapewnienie ww. organizacjom udziału w konsultacjach dotyczących wysokości środków planowanych na realizację Programu. Wysokość tych środków może bowiem odnosić wpływ na działalność tychże organizacji.

Sąd podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.03.2014 r., sygn. akt: II OSK 208/14, które na podstawie analogii znalazło zastosowanie w niniejszej sprawie. Przenosząc istotę tego orzeczenia na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że przepis art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w. stanowi wyrażenie o wymogu określenia środków "planowanych" na realizację programu, zaś w § 11 zakwestionowanego Programu mowa jest o środkach "przeznaczonych". Pojęcia te nie są jednak 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. 5 pkt 5 u.d.p.p.w. 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 ocenie Sądu, również zawarte w § 11 ust. 2 Programu odesłanie do Rocznego Programu nie stanowi wymaganego przepisami prawa określenia wysokości środków planowanych na realizację Programu. Jak słusznie dostrzegł Wojewoda Wielkopolski, Roczny Program określa przedmiotowe środki jedynie na okres jednego roku, tymczasem ustawodawca jednoznacznie wymaga określenia tychże środków na cały okres trwania wieloletniego programu współpracy.

W okolicznościach niniejszej sprawy należało zatem stwierdzić, że zawarte w Programie odesłania nie wypełniają, wynikającego z art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w., obowiązku określenia w wieloletnim programie współpracy wysokości środków planowanych na jego realizację.

Konsekwencją eliminacji niezgodnego z prawem przepisu § 11 Programu jest stwierdzenie nieważności całej Uchwały. Program nie zawiera bowiem wszystkich wynikających z art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w. koniecznych elementów, a więc Uchwała jako akt niekompletny nie może dalej funkcjonować w obrocie prawnym. Niewypełnienie w całości delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że istotnymi naruszeniami prawa są naruszenia wpływające na treść uchwały jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała o innej treści, niż gdyby naruszenie nie wystąpiło. Kategoria nieistotnych naruszeń prawa obejmuje zaś naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. (P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, art. 91, LEX). W niniejszej sprawie Rada Miasta Poznania wadliwie zrealizowała upoważnienie ustawowe wynikające z art. 5a ust. 5 pkt 5 u.d.p.p.w., a więc naruszyła normę kompetencyjną uprawniającą do wydania Uchwały, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organy jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego im przez ustawę. Jeżeli akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego powinien zostać wyeliminowany ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20.02.2020 r., sygn. akt II OSK 1029/17, CBOSA).

Podsumowując, zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego nr NP-III.4131.1.320.2022.1 z dnia 12.01.2023 r., stwierdzające nieważność uchwały nr LXXV/1379/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 06.12.2022 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na lata 2022-2025” odpowiada prawu.

Wobec powyższych okoliczności Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę w całości, jak orzeczono w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy