



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 30 grudnia 2019 r.

Poz. 6787

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.490.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 20 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1. ust.3, § 2 ust.1 i 2, § 3 ust.1 - 5 oraz § 5 załącznika do uchwały Nr XIII/156/2019 Rady Gminy Dębica z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XIII/156/2019 z dnia 26 listopada 2019 r. Rada Gminy Dębica ustaliła tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 688), przyznającego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Podstawą aktu normatywnego musi być zatem wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może. W tym przypadku Rada przekroczyła ustawową kompetencję.

W § 1 ust.3 i § 2 ust.1 określiła kto i w jakim zakresie może składać wniosek o realizację zadania publicznego. Jednakże powyższe kwestie uregulowane zostały już w ustawie. Zgodnie zaś z utrwaloną linią orzecniczą za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. Akt II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie.

Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

W oparciu o przyznaną kompetencję organ stanowiący władny jest jedynie do dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena złożonego wniosku o realizację zadania publicznego oraz wskazania, jakie kryteria będą miały zastosowanie przy tej ocenie. W § 2 ust. 2 i § 3 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Dębica określiła elementy, jakie powinien zawierać wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej oraz załączniki do wniosku.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych regulacji nastąpiło bez podstawy prawnej, z przekroczeniem ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 ustawy. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że rada dysponuje wyłącznie upoważnieniem do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, a więc dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena złożonego wniosku o realizację zadania publicznego oraz wskazania, jakie kryteria będą miały zastosowanie przy tej ocenie. Trzeba przy tym mieć na względzie, że zgodnie z art. 19b ust. 2 ustawy wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast w art. 19h ustawy przyjęto, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej stosuje się przepisy ustawy Kodeks cywilny. W świetle powyższego należy stwierdzić brak uprawnień po stronie Rady Gminy Dębica do określania w sposób wiążący elementów wniosku i jego załączników. Nie sposób bowiem uznać, aby w ramach kompetencji do określenia trybu, w jakim następuje ocena wniosku, możliwe było uzupełnienie przepisów ustawowych o wymagania, dotyczące treści samego wniosku, a w szczególności w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli Kodeks nie wprowadza żadnych wymogów odnośnie wniosku, o którym mowa w art. 241 i następne tej ustawy, to również Rada Gminy nie dysponuje uprawnieniem do ograniczania możliwości wystąpienia z wnioskiem o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej poprzez wprowadzenie konkretnych wymogów wniosku. Błędny jest również zapis § 3 ust.5 gdyż te kwestie zostały uregulowane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odnosnie przewidzianego w § 3 ust.1, 2 i 4 trybu oceny wniosków należy stwierdzić niedopuszczalność wyznaczania komórki lub jednostki i wyposażenie ich jednocześnie w uprawnienia do dokonywania oceny wniosku, przyjęcia wniosku do realizacji bądź odrzucenia go. Przyznane kompetencje w sposób istotny modyfikują obowiązujący porządek prawny. Z art. 19c ust. 2 ustawy wynika bowiem, że do oceny wniosku upoważniony jest organ wykonawczy gminy, a po jego uwzględnieniu zawiera on na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą (zgodnie z art. 19d ustawy). Tak więc czynności te ustawodawca wyraźnie przypisuje organowi wykonawczemu gminy. O ile Wójt uzna za konieczne wyznaczenie komórki urzędu czy powołanie zespołu, którego zadaniem będzie ocena złożonych wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, może to uczynić korzystając wyłącznie ze swych uprawnień jako zwierzchnika służbowego wobec podległych mu pracowników.

Organ nadzoru uznał również za niezgodną z prawem treść § 5 ust.1 załącznika do uchwały, nakładający obowiązek publikacji informacji o realizacji zadań na stronie BIP, gdyż powyższy przepis przekracza upoważnienie ustawowe.

Błędny jest również zapis § 5 ust.2 wskazujący okoliczności, w jakich gmina może odstąpić od wykonania umowy. Umieszczenie tego typu regulacji w akcie prawa miejscowego sugeruje istnienie po stronie organu

stanowiącego uprawnienia do wskazania w akcie administracyjnym okoliczności, w których organ, działający w oparciu o tę właśnie normę, uprawniony byłby do uchylenia się od skutków złożonego oświadczenia woli. Należy przy tym zaznaczyć, że kwestionowana uchwała dotyczy umowy, co do której, w oparciu o art. 19h ustawy, ma zastosowanie Kodeks cywilny. A zatem, jeżeli ustawa nie zawiera żadnych przepisów normujących sposób wykonania umowy, należy stosować przepisy Kodeksu cywilnego. Treść art. 19h ustawy wyklucza automatycznie kompetencję Rady Gminy do zamieszczania w przyjętej przez siebie uchwale takich zapisów, które odnoszą się do wad złożonego oświadczenia woli, wpływającą na jego skuteczność prawną, możliwości uchylenia się od jego skutków, wykonania zobowiązania i skutków ich niewykonania. Oczywiście istnieje możliwość przyjęcia przez strony umowy odpowiednich warunków, na jakich umowa będzie wykonana, jednak jest to możliwe wyłącznie w drodze czynności cywilnoprawnej.

W odniesieniu do przedstawionej wyżej argumentacji należy zwrócić uwagę na konieczność przestrzegania przez Radę Gminy Dębica konstytucyjnej zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały rady gminy, która w sposób istotny narusza prawo tj. gdy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa (wyrok NSA z 13 listopada 1998 r., II S.A./Łd 994/98 z 18 lipca 2000 r. S.A./Łd 812/00). Przedmiotowa uchwała, jak wykazano wyżej, w sposób oczywisty narusza przepisy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, dlatego też należało stwierdzić jej nieważność w części.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński