



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2014 r.

Poz. 3486



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.13.9.2014.SP1

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 i 3, § 3, § 4 ust. 2 we fragmencie "*a następnie niezwłocznie zawiadomia wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku*" oraz § 4 ust. 3 załącznika do uchwały Nr **L.340.2014** Rady Gminy Chojnów z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Uzasadnienie

Rada Gminy Chojnów na sesji w dniu 27 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę Nr **L.340.2014** w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójty Gminy Chojnów z dnia 4 lipca 2014 r. (Nr SO.033.1.6.2014.JO) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 lipca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.) w związku z art. 19b ust. 2 tej ustawy oraz art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.);
- § 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 244 § 1 i art. 237 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- § 4 ust. 2 we fragmencie "*a następnie niezwłocznie zawiadomia wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku*" załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 19b ust. 2 tej ustawy oraz art. 244 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- § 4 ust. 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Mocą niniejszej uchwały, działając w oparciu o art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określono tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

W § 2 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Chojnów określiła elementy wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej:

"2. Wniosek powinien być opatrzony dopiskiem "wniosek o realizację inicjatywy lokalnej".

3. Wniosek powinien zawierać następujące informacje:

- 1) imię i nazwisko pełnomocnika mieszkańców lub nazwę i adres organizacji pozarządowej lub podmiotu wymienionego w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wraz z oświadczeniami mieszkańców składających wniosek potwierdzonymi ich zaangażowanie w realizację zadania publicznego;*
- 2) dokładny opis zadania będącego przedmiotem wniosku;*
- 3) określenia stopnia przygotowania zadania przez wnioskodawców na dzień złożenia wniosku;*
- 4) deklarację wnioskodawców o sposobie wniesienia ich udziału w realizację zadania."*

W ocenie Organu Nadzoru, powyższe przepisy uchwały nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację kompetencji wynikającej z art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że organ stanowiący gminy 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 wymienionej ustawy, wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

W świetle powyższego należy stwierdzić brak uprawnienia po stronie Rady 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, 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 m.in. w art. 241 i następnych tej ustawy, to również Rada nie dysponuje uprawnieniem do ograniczania możliwości wystąpienia z wnioskiem o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej poprzez wprowadzenie wymogu uwzględnienia we wniosku wskazanych przez Radę elementów.

W zakresie elementów wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 570/11). Sąd potwierdził, iż według art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Do tego wniosku stosuje się zatem przepisy Kodeksu. Nie ma zatem podstaw do podejmowania szczegółowej regulacji w tym zakresie przez radę gminy. Taka regulacja wydana bez podstawy prawnej narusza w sposób istotny prawo. Rada gminy nie posiada kompetencji do ustalenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie elementów składowych wniosku o realizację zadania publicznego ramach inicjatywy lokalnej.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych.

W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt: SA/Wr 2761/95 niepublikowany).

Następnie Rada Gminy w § 3 załącznika do uchwały przyjęła: *"Wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej rozpatruje Wójt Gminy Chojnów w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku."*

Odnosząc się do kwestii terminu rozpatrzenia wniosku w ramach inicjatywy lokalnej, w konsekwencji odesłania z art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Organ Nadzoru wskazuje, że zastosowanie znajdują tu odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, regulujące termin rozpatrzenia wniosku. Artykuł 244 § 1 Kodeksu stanowi, że w sprawie terminu załatwiania wniosków stosuje się przepis art. 237 § 1, zgodnie z którym organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Organ Nadzoru podkreśla, że w świetle cytowanych przepisów nie budzi wątpliwości, iż wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej winien zostać rozpoznany bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Rada Gminy dokonała tymczasem modyfikacji art. 237 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustaliła bowiem, że wniosek podlega rozpoznaniu w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku. Z art. 237 § 1 Kodeksu wynika natomiast, że wniosek powinien zostać rozpatrzony bez zbędnej zwłoki i nie później niż w ciągu miesiąca.

Należy zatem stwierdzić, że przyjęcie przez Radę Gminy § 3 załącznika do uchwały nie mieści się w realizacji upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19c ust. 1 ustawy. Narusza jednocześnie wskazane powyżej przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wniosku w związku z art. 19b ust. 2 ustawy. Powyższe stanowisko potwierdził również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 570/11).

Z kolei Rada Gminy w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiła: *"Po dokonaniu oceny wniosku, dokonuje się analizy możliwości zaangażowania środków Gminy Chojnów w realizację inicjatywy lokalnej, a następnie niezwłocznie zawiadamia wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku."*

Według art. 244 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego: "O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę." Organ Nadzoru wskazuje, że również ten przepis ma zastosowanie do wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, co wynika z powołanego już art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wobec wyraźnego uregulowania przez ustawodawcę kwestii informowania wnioskodawcy o sposobie załatwienia wniosku Rada Gminy nie jest uprawniona do regulowania tej kwestii w akcie prawa miejscowego.

Powyższe oznacza ponadto, że Rada dokonała modyfikacji wskazanego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ Nadzoru wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienie zapisów ustawowych przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma prawa modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Następnie Rada Gminy Chojnów w § 4 ust. 3 załącznika do uchwały przyjęła: "Po otrzymaniu zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, wnioskodawcy, o ile nie złożyli takich dokumentów wcześniej, zobowiązani są dostarczyć w ciągu 7 dni:

- 1) w przypadku organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: a) kopię aktualnego dokumentu rejestracyjnego podmiotu, b) pisemne oświadczenie mieszkańców, których dany podmiot reprezentuje, potwierdzające ich zaangażowanie w realizację zadania publicznego.
- 2) w przypadku osób fizycznych i nieformalnych grup mieszkańców - oświadczenie wszystkich osób wchodzących w ich skład potwierdzające ich zaangażowanie w realizację zadania publicznego oraz wskazujące osobę lub osoby, przez które będą reprezentowane."

W ocenie Organu Nadzoru, powyższe przepisy uchwały również nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację kompetencji wynikającej z art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że organ stanowiący gminy 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.

Należy zatem stwierdzić, że Rada Gminy Chojnów nie posiadała uprawnień do określenia w sposób wiążący katalogu dokumentów, które muszą złożyć wnioskodawcy po otrzymaniu zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu ich wniosków. Wskazane przez Radę w określonych postanowieniach załącznika do uchwały dokumenty nie są określeniem ani trybu ani szczegółowych kryteriów oceny wniosków. Wskazane postanowienia uchwały regulują tryb postępowania Wójta już po rozpatrzeniu wniosków o realizację inicjatywy lokalnej. Powyższe oznacza, że Rada Gminy Chojnów, podejmując § 4 ust. 3 załącznika do uchwały, przekroczyła kompetencję do przyjęcia uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mańkowska
Wicewojewoda