



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 kwietnia 2015 r.

Poz. 2523

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.68.2015.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 kwietnia 2015 r.

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

orzekam

nieważność przepisów: § 2, § 3 ust. 2, 3 i 5, § 5 i § 6 uchwały nr V/27/2015 Rady Gminy Szczytniki z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwałę nr V/27/2015 w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, Rada Gminy Szczytniki podjęła na sesji w dniu 5 marca 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 16 marca 2015 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Kwestionowane przepisy badanej uchwały, tj. § 2, § 3 ust. 2, 3 i 5, § 5 i § 6, wraz z załącznikami nr 1 i 2 do uchwały, Rada Gminy Szczytniki podjęła z przekroczeniem zakresu kompetencji wynikających z art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011r.; sygn. akt II OSK 2058/11). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą. Rada gminy wykonująca kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 570/11).

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.*

W ocenie organu nadzoru przyjęta uchwała nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji wynikającej z art. 19c ust. 1 ww. ustawy.

W przepisach § 2 badanej uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące formy, treści i elementów składowych wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej oraz trybu jego składania. I tak, wniosek ten składa się do Wójta Gminy Szczytniki w formie pisemnej (ust. 1), na formularzu stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały (ust. 2), wraz z załącznikami określonymi w ust. 3 pkt 1 i pkt 2. Ponadto Rada postanowiła, iż wnioski o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej wymagających wsparcia finansowego z budżetu Gminy Szczytniki należy składać w terminie do 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy, z zastrzeżeniem ust. 4 (§ 2 ust. 3 pkt 3 uchwały). W roku 2015 wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej można składać do 15 kwietnia (§ 2 ust. 3 pkt 4 uchwały).

W ocenie organu nadzoru przepis art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie upoważnia rady gminy do stanowienia w sprawie wymogów formalnych wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, ani o trybie (w tym o wiążących terminach) jego składania. Rada na podstawie wskazanego przepisu ustawy dysponuje wyłącznie upoważnieniem do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny omawianych wniosków, a więc do dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena już złożonego wniosku o realizację zadania publicznego oraz wskazania, jakie kryteria będą miały zastosowanie przy tej ocenie.

Wyjaśnić należy, że ww. ustawa nie przesądza o formie zewnętrznej ani też o elementach wniosku składanego do jednostki samorządu terytorialnego o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, wskazując jedynie, że wniosek ten stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 19b ust. 2 ustawy).

W świetle powyższego należy stwierdzić brak uprawnień po stronie Rady Gminy Szczytniki do określania w sposób wiążący wzoru przedmiotowego wniosku, załączników do tego wniosku, jak i przesądzania o jego formie pisemnej. Nie sposób bowiem uznać, aby w ramach kompetencji do określenia trybu, w jakim następuje ocena wniosku, możliwe było uzupełnienie przepisów ustawowych o wymagania, dotyczące formy czy treści samego wniosku, w szczególności zaś w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli Kpa w przepisach art. 241 i nast. nie wprowadza żadnych wymogów odnośnie wniosku, to uznać należy, że również Rada Gminy nie dysponuje uprawnieniem do ograniczania możliwości wystąpienia z wnioskiem o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej poprzez wprowadzenie wymogu skorzystania z określonego wzoru formularza czy też dołączenia do niego wskazanych załączników.

Również przepisy § 2 ust. 3 pkt 3 i 4 badanej uchwały, określające terminy składania wniosków, wykraczają poza zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, i jako takie w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny.

W ocenie organu nadzoru w granicach upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie mieści się także stanowienie przez radę gminy o kwestiach odnoszących się już do sfery wykonawczej ocenionego wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W szczególności rada gminy nie została uprawniona ani do decydowania o kolejności realizacji wniosku, ani też do określenia w drodze aktu prawa miejscowego wzoru umowy zawieranej pomiędzy gminą a wnioskodawcą na wykonanie zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. To organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, po uwzględnieniu wniosku, o którym mowa w art. 19b ust. 1, zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą (art. 19d ww. ustawy), opracowując wspólnie z wnioskodawcą dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys (art. 19g ww. ustawy). Co więcej, z brzmienia przepisu art. 19h ww. ustawy wynika, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny

(Dz. U. z 2014 r. poz. 121 i 827). Tym samym ustawodawca wykluczył kompetencję organu stanowiącego jst do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego jakichkolwiek kwestii dotyczących umów na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Tymczasem w przepisie § 3 ust. 5 badanej uchwały Rada Gminy Szczytniki postanowiła, że o kolejności realizacji wniosku decyduje liczba uzyskanych punktów oraz możliwości finansowe gminy, a informację o przyjęciu do realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej – zgodnie z § 6 uchwały - podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Urzędu Gminy Szczytniki. Ponadto w § 5 uchwały Rada przyjęła, że warunkiem realizacji wniosku jest zawarcie umowy, o której mowa w art. 19d 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.), pomiędzy Gminą Szczytniki a wnioskodawcą, której wzór stanowi załącznik nr 2 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Szczytniki, wprowadzając do badanej uchwały przepisy § 3 ust. 5, § 5 (wraz z załącznikiem nr 2) i § 6, wykroczyła poza zakres swoich kompetencji wynikających z art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wkraczając jednocześnie w sposób sprzeczny z prawem (tj. bez podstawy prawnej) w zakres uprawnień Wójta Gminy.

Podkreślić należy, że zawarcie umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej (jako „warunku realizacji wniosku”) wynika wprost z cytowanego wyżej przepisu art. 19d ww. ustawy i nie wymaga ponownej regulacji przez prawodawcę miejscowego.

Z kolei w § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada postanowiła, że wójt powołuje zespół do oceny wniosków oraz ustala zasady jego pracy. Jednocześnie Rada przesądziła, że: „W skład powołanego zespołu wchodzi: 1) Bogdan Augustyniak – Przewodniczący Rady Gminy Szczytniki, 2) Wiesław Wróbel – Przewodniczący Komisji Zdrowia, Oświaty... Rady Gminy Szczytniki, 3) Dorota Marucha – Kierownik Referatu Spraw Obywatelskich Urzędu Gminy w Szczytnikach” (§ 3 ust. 3 uchwały).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje uchwały naruszają przepis art. 19c ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z którego wynika, że do oceny wniosku upoważniony jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gminy organem takim jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 26 ust. 1 i art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Poprzez przyznanie kompetencji do oceny wniosków zespołowi, Rada w sposób istotny zmodyfikowała przepis art. 19c ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego.

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”.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na sprzeczność przepisów § 3 ust. 2 i 3 badanej uchwały. Z jednej bowiem strony Rada postanowiła, że zespół do oceny wniosków powołuje Wójt, a jednocześnie sama zadecydowała o składzie osobowym tego zespołu, wymieniając jego członków z imienia, nazwiska i pełnionej funkcji.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji, przy czym stwierdzenie nieważności przepisów § 2 ust. 2 oraz § 5 uchwały skutkuje również wyeliminowaniem z obrotu prawnego załączników nr 1 i 2 do uchwały.

Pouczenie: 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

(-) Piotr Florek