



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 października 2014 r.

Poz. 4985

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.341.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2014 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/356/2014 Rady Gminy Lubomia z dnia 22 sierpnia 2014r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, w części określonej w § 1, § 2 § 3, § 4, § 5 ust. 2 i 3, § 7 załącznika do niniejszej uchwały - jako niezgodnej z art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. jedn. Dz. U. z 2010r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”.

Uzasadnienie

W dniu 22 sierpnia 2014r. Rada Gminy Lubomia podjęła uchwałę w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatyw lokalnych. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 3 września 2014 roku.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m. in. na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy, zawierającego upoważnienie dla rady gminy 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. Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków, o których mowa wyżej, Rada określiła w załączniku do uchwały.

Uchwała podjęta na podstawie wymienionego przepisu należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Z kolei uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności zawierania w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Postanowienia te nie mogą tej delegacji ani zawężyć ani przekraczać. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznaných im uprawnień. Oznacza to, że podczas, gdy jednostka posiada swobodę działania zgodnie z zasadą, iż co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko w tych przypadkach i w takim zakresie, w których upoważnia je do tego prawo (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999r., s. 15, por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997r., sygn. akt II SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374). Wobec tego, realizując postanowienia przepisu art. 19c ust. 1 ustawy, organ stanowiący gminy powinien zawrzeć w podejmowanej uchwałę tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego. Należy zwrócić uwagę, że w tym przypadku ustawodawca przewidział zamknięty katalog elementów wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego. Z tego też względu, uchwała nie powinna zawierać więcej unormowań, niż jest to wskazane w przepisie.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 5 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały nie mieszczą się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 19c ust. 1 ustawy. W treści § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Rada

określiła elementy, jakie powinien zawierać wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Z kolei w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wymieniła dokumenty, które należy dołączyć przy składaniu przedmiotowego wniosku.

Należy podkreślić, iż na podstawie powołanego wyżej przepisu art. 19c ust. 1 ustawy rada gminy dysponuje wyłącznie upoważnieniem do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, a więc rada gminy powinna opisać procedurę, przy pomocy której następuje ocena złożonego wniosku o realizację zadania publicznego oraz wskazać, jakie kryteria będą miały zastosowanie przy tej ocenie. Powyższe regulacje nie mogą być uznane za określenie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego. Trzeba przy tym mieć na względzie przepis art. 19b ust. 2 wymienionej ustawy, zgodnie z którym wniosek o realizację zadania publicznego złożony do jednostki samorządu terytorialnego stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym do wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej zastosowanie będą miały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wniosku. Regulacje dotyczące wniosków znajdują się w art. 241 i nast. Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 grudnia 2011r. (sygn. akt III SA/Wr 570/11), odnosząc się do kwestii określenia w uchwale elementów wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej wskazał, iż według art. 19b ust. 2 ustawy, wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Do tego wniosku stosuje się zatem przepisy tego 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. Reasumując, należy zatem uznać, iż w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie w zakresie wniosku odsyła do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, brak jest uprawnień po stronie rady gminy, aby w ramach kompetencji do określenia trybu, w jakim następuje ocena wniosku, uzupełniała przepisy ustawowe o wymagania dotyczące treści samego wniosku czy też wskazywała dokumenty dołączane do wniosku.

Ponadto należy zaznaczyć, iż uwzględnienie przedmiotowego wniosku zamyka jeden z etapów postępowania o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, który – w zakresie wyżej wskazanym – zależy od woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących w ramach powołanego wyżej przepisu nie obejmuje dalszych czynności prowadzonych przez organ wykonawczy. Zatem wprowadzenie w treści załącznika do przedmiotowej uchwały postanowienia wskazującego, w jakim akcie nastąpi sprecyzowanie warunków realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej należy uznać za istotne naruszenie prawa (§ 4 oraz § 7 ust. 1 załącznika do uchwały). Dodać należy, iż ustawodawca rozstrzygnął już tę kwestię w ramach przepisu art. 19d ustawy, nakładającego na organ wykonawczy gminy – po uwzględnieniu wniosku – obowiązek zawarcia umowy na czas określony. Tego samego rodzaju naruszenie stanowi regulacja zawarta w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, w której Rada przewidziała prawo Wójta Gminy Lubomia do odstąpienia od wykonania umowy „jeżeli po jej zawarciu zostaną ujawnione nowe okoliczności uniemożliwiające realizację inicjatywy lokalnej bądź Inicjator nie wywiąże się z zadeklarowanego wkładu własnego.”

Ponadto w treści załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miasta zawarła regulacje stanowiące niedopuszczalne powtórzenia bądź modyfikacje regulacji ustawowych. Jak już wskazano wyżej, kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, z którego istoty wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione wyżej stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacje przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. akt II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/00) uznał, 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 związku z powyższym, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności następujących zapisów załącznika stanowiącego integralną część niniejszej uchwały, które zawierają niedopuszczalne powtórzenia bądź modyfikacje zapisów ustawy:

- § 1 – w którym zawarto definicje pojęć użytych w uchwale - stanowi powtórzenie m.in. art. 2 pkt 4, art. 19b ust. 1 ustawy,
- § 2 ust. 1 – wskazujący podmioty uprawnione do występowania z inicjatywą lokalną – stanowi powtórzenie art. 19b ust. 1 ustawy,
- § 2 ust. 2 oraz § 3 – wskazujący zadania publiczne, które mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej stanowi powtórzenie z jednoczesną modyfikacją przepisu art. 19b ust. 1 ustawy,
- § 7 ust. 1 – zapis ten przewidujący, iż w przypadku uwzględnienia wniosku do realizacji Wójt Gminy Lubomia zawiera z inicjatorem umowę na realizację przedsięwzięcia w ramach inicjatywy lokalnej stanowi niedopuszczalną modyfikację treści art. 19d ustawy.

Co więcej, również z samej normy upoważniającej art. 19c ust. 1 ustawy nie wynika uprawnienie do stanowienia w zakresie wskazanym wyżej.

Mając powyższe na uwadze, przedmiotową uchwałę Rady Gminy Lubomia, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

1) Rada Gminy Lubomia

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

2) a/a.