



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 kwietnia 2019 r.

Poz. 2575

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.153.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 19c ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

słów: „w liczbie minimum 15 osób” w § 2 ust. 1, § 5 ust. 2, 3 i 4 oraz § 8 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Nowej Dębie nr VI/59/2019 z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowej Dębie uchwałą nr VI/59/2019 z dnia 27 marca 2019 r. określiła tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Wskazana uchwała Rady Gminy została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2019 r. Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Nowej Dębie podjęła na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688). Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu 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 § 2 ust. 1 uchwały przyjęto zapis, że z inicjatywą lokalną mogą wystąpić mieszkańcy Gminy w liczbie minimum 15 osób. Wskazana regulacja wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Norma kompetencyjna zawarta w tym przepisie upoważnia organ stanowiący do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Określenie "trybu" oznacza ustalenie sposobu postępowania w sprawie wniosku złożonego w ramach inicjatywy lokalnej, zaś kryteria oceny, to kryteria którymi kieruje się organ wykonawczy w tym postępowaniu przy ocenie wniosku. W ramach określenia kryteriów wskazane jest określenie wagi (znaczenia) każdego z nich. Omawiana delegacja ustawowa dla organu stanowiącego sprowadza się do określenia elementów proceduralnych związanych ze złożeniem i oceną wniosku o realizację zadania publicznego. Poza zakresem upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu gminy pozostaje kwestia określania kręgu osób, które mogą wystąpić z wnioskiem o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Zgodnie bowiem z art. 19b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie spraw wymienionych w tym przepisie w punktach 1-7. Przyjęcie takich zapisów w zakresie określenia liczby mieszkańców uprawnionych do składania wniosków, stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 19b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który określa krąg podmiotów uprawnionych do składania wniosków w ramach inicjatywy lokalnej wskazując, że są nimi mieszkańcy

jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca posługuje się we wskazanym przepisie pojęciem "mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego", nie wprowadzając wymogów co do minimalnej liczby osób uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą. Przepis ten nie daje jednak podstaw do doprecyzowywania treści zapisów ustawy w tym zakresie przez radę gminy. W szczególności rada nie może powyższych kwestii regulować w sposób dowolny, a zwłaszcza modyfikować przepisów ustawy.

W tym miejscu należy przypomnieć, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż 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 dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)". Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, 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 naruszenie prawa.

W § 8 ust. 2 przedmiotowej uchwały wskazano co powinien w szczególności zawierać wniosek, w ustępie 3 wskazano co do wniosku należy dołączyć a w ust. 4 wskazano, że wzór wniosku i umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej określa w drodze zarządzenia Burmistrz Miasta i Gminy Nowa Dęba. Z kolei w § 8 ust. 2 uchwały określono elementy umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej pomiędzy Gminą, a Inicjatorem.

Przyjęcie wskazanych zapisów uchwały nastąpiło bez podstawy prawnej, z przekroczeniem ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wedle art. 19b ust. 2 ww. ustawy, wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy regulujące procedurę administracyjną nie zawierają natomiast żadnych szczególnych wymagań dotyczących składników wniosku. Wniosek należy więc traktować niezwykle szeroko. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt. III SA/Wr 570/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, że skoro 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, to do tego wniosku stosuje się przepisy K.p.a. Przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest również określenie przez Radę Miejską w Nowej Dębie elementów umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej pomiędzy Gminą, a Inicjatorem. Jak już wskazano omawiana delegacja ustawowa dla organu stanowiącego sprowadza się do określenia elementów proceduralnych związanych ze złożeniem i oceną wniosku o realizację zadania publicznego.

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądowo-administracyjnego uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany w żadnym razie rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności słów: „w liczbie minimum 15 osób” w § 2 ust. 1, § 5 ust. 2, 3 i 4 oraz § 8 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Nowej Dębie nr VI/59/2019 z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR WYDZIAŁU
PRAWNEGO I NADZORU**

Mariusz Jabłoński