

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.157.2015.AKR

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515),

stwierdzam nieważność

§ 3, § 4 ust. 3-6 oraz § 6 uchwały Nr XVI/61/15 Rady Miasta Sejny z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 10 listopada 2015 r. Rada Miasta Sejny podjęła uchwałę Nr XVI/61/15 w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, która 19 listopada 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niektóre postanowienia zawarte w przedmiotowej uchwale podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 26 listopada 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Wypełniając dyspozycję normy prawnej 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 z późn. zm.), Rada Miasta Sejny określiła tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

W toku badania legalności niniejszego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż część podjętych przez Radę Miasta Sejny uregulowań stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Należy podkreślić, iż norma kompetencyjna ww. przepisu prawa upoważnia organ stanowiący do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Określenie „trybu” wiąże się ze sposobem postępowania związanym z wnioskowaniem w sprawie inicjatywy lokalnej, zaś kryteria oceny wniosków, to kryteria którymi kieruje się organ wykonawczy przy wyborze wniosku.

W ramach określenia kryteriów wskazane jest określenie wagi (znaczenia) każdego z nich. Tym samym, wskazana delegacja ustawowa sprowadza się jedynie do określenia elementów proceduralnych związanych ze złożeniem i oceną wniosku o realizację zadania publicznego.

Podkreślić należy, iż badana uchwała Rady Miasta Sejny wydana na podstawie art. 19c ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jako akt prawa miejscowego nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę. Taka działalność prawodawcza organu stanowiącego stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada Miasta Sejny regulując kwestię wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej uregulowała w § 3 uchwały elementy składowe wniosku i rodzaj dodatkowych dokumentów składanych wraz z niniejszym wnioskiem.

Mając na uwadze natomiast zakres delegacji art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organ nadzoru stoi na stanowisku, iż rada nie jest uprawniona do stanowienia o treści wniosku.

Według art. 19b ust. 2 ustawy wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że do tego wniosku będą miały zastosowanie przepisy art. 241 i nast. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn zm.). Przepisy regulujące procedurę administracyjną nie zawierają natomiast żadnych szczególnych wymagań dotyczących składników wniosku. Wniosek należy więc traktować niezwykle szeroko. Oznacza to, że rada miasta nie ma prawa doprecyzowywać elementów wniosku. Dyspozycja zawarta przez ustawodawcę w art. 19c ust. 1 ustawy dotyczy jedynie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosku. Stąd nie można z niej wywodzić możliwości określania wzoru wniosku i jego części składowych, czy też innych dokumentów składanych razem z nim.

Jednocześnie podnieść należy, iż organ wykonawczy może opracować wzór wniosku, ale wyłącznie jako pomoc dla chcących skorzystać z gotowego wzoru. Nie można jednak narzucać takiego wzoru wniosku jako jedynie dopuszczalnego.

Zasadnym jest podkreślenie, iż wniosek złożony w ramach inicjatywy lokalnej, jako wniosek w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, podlega regulacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. 2002 r. Nr 5, poz. 46).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada nie może w tej materii wprowadzać własnych regulacji, odbiegających od powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Ponadto, Rada Miasta Sejny nałożyła na komórkę organizacyjną Urzędu Miasta różnego rodzaju obowiązki w części dotyczącej oceny wniosków (§ 4 ust. 3-6 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, uregulowania te nie mieszczą się w ramach kompetencji ustawowej oraz naruszają w sposób istotny art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym jako kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania urzędu gminy. Należy wskazać, iż jedynie burmistrz (wójt, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu i kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych, a tym samym to w jego kompetencji leży zlecenie poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz pracownikom urzędu określonych zadań.

Należy również zwrócić uwagę na treść art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym to do kompetencji wójta należy szczegółowe określanie sposobu wykonania uchwały rady gminy, tym samym Rada Miasta Sejny, wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza Miasta Sejny, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Rada wskazała także na obowiązek zawarcia umowy z wnioskodawcą (§ 4 ust. 6 i § 6 uchwały). Również w tym przypadku kwestia ta została uregulowana w rozdziale 2a ustawy, w którym ustawodawca reguluje materię dotyczącą realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej, wskazując, że po uwzględnieniu wniosku, o którym mowa w art. 19b ust. 1, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Poza tym w sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zastosowanie do takiej umowy znajdują przepisy kodeksu cywilnego.

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Właśnie w takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 752/14).

Stosownie do treści art. 7 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę legalizmu, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Również art. 94 Konstytucji RP wyraża *expressis verbis* obowiązek stanowienia aktów prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Należy przy tym przychylić się do stanowiska, że akty prawa miejscowego „muszą być wydawane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej, upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych; [...]

upoważnienie nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 32).

Reasumując, każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntowała się opinia dotycząca dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym – zakaz stosowania wykładni rozszerzającej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto wymaga podkreślenia, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, w części, jest w pełni uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Miasta Sejny