



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 grudnia 2020 r.

Poz. 4774

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.331.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 3 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r, poz. 713 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4. , § 5, § 6 ust. 1 i ust. 3, § 7 ust 2 w zakresie słów „...rekomendację Komisji oraz”... , § 8 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 i § 9 uchwały Nr XXXV/375/2020 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28 października 2020 r. w sprawie uchwalenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2020 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr XXXV/375/2020 w sprawie uchwalenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2020 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że niektóre zapisy przedmiotowego aktu naruszają w sposób istotny przepis art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2020, poz. 1057), dalej *ustawy* w związku z czym wszczął w dniu 20 listopada 2020 r. postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności § 4, § 5, § 6 ust. 1 i ust. 3, § 7 ust 2 w zakresie słów „...rekomendację Komisji oraz”... , § 8 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 i § 9 uchwały Nr XXXV/375/2020 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28 października 2020 r. w sprawie uchwalenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. 2020, poz. 1057), przyznającego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję 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. Norma kompetencyjna z art. 19c ust. 1 ww. ustawy upoważnia więc 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. Zatem powyższa delegacja ustawowa dla organu stanowiącego sprowadza się do określenia w zasadzie elementów proceduralnych związanych ze złożeniem i oceną wniosku o realizację zadania publicznego.

Przedmiotowa uchwała została wydana jako akt prawa miejscowego. 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.

Realizując kompetencję 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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że 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 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może. W tym przypadku Rada przekroczyła ustawową kompetencję.

W oparciu o przyznaną kompetencję organ stanowiący władny jest jedynie do dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena złożonego wniosku o realizację zadania publicznego oraz wskazania, jakie kryteria będą miały zastosowanie przy tej ocenie. W § 4 uchwały Rada Miasta Tarnobrzega zobowiązała Prezydenta do wyznaczenia „koordynatora”, a w § 5, § 6 ust. 1 i ust. 3, § 7 ust. 2 w zakresie słów „...*rekomendację Komisji oraz*” postanowiono, że do oceny wniosku Prezydent niezwłocznie powołuje komisję. Dodatkowo Rada Miasta określiła skład przedmiotowej Komisji jak również jej zadania, która między innymi rekomenduje pozytywne wnioski. Przewidziany wyżej tryb oceny wniosków w sposób istotny narusza art. 19c ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru za niedopuszczalne należy uznać możliwość opiniowania wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej przez merytorycznych pracowników urzędu gminy oraz komisję. Powyższe w sposób istotny modyfikuje obowiązujący porządek prawny. Z art. 19c ust. 2 ww. ustawy wynika jednoznacznie, że do oceny wniosku upoważniony jest organ wykonawczy gminy, a po jego uwzględnieniu zawiera on na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą (zgodnie z art. 19d ustawy). Tak więc czynności te ustawodawca wyraźnie przypisuje organowi wykonawczemu gminy. O ile Prezydent uzna za konieczne wyznaczenie komórki urzędu czy powołanie zespołu, którego zadaniem będzie ocena złożonych wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, może to uczynić korzystając wyłącznie ze swych uprawnień jako zwierzchnika służbowego wobec podległych mu pracowników. 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 rozszerzające. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Z kolei w § 8 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 określono sposób postępowania po podjęciu decyzji przez Prezydenta. Z ustawy jednoznacznie wynika, iż do oceny wniosku upoważniony jest organ wykonawczy gminy, a po jego uwzględnieniu zawiera on na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą (art. 19d ustawy). Z kolei w myśl art. 19b ust. 2 ustawy wniosek o realizację zadania publicznego stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast w art. 19h ustawy przyjęto, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej stosuje się przepisy ustawy Kodeks cywilny. W świetle powyższego należy stwierdzić, iż wprowadzając zapis § 8 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 Rada Miasta dokonała modyfikacji obowiązujących przepisów prawa w zakresie trybu oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, co w sposób istotny narusza ustawę

Organ nadzoru uznał również za niezgodną z prawem treść § 9 uchwały, nakładający obowiązek publikacji informacji o realizacji zadań na stronie BIP oraz na stronie internetowej Urzędu, gdyż powyższy przepis przekracza upoważnienie ustawowe.

W odniesieniu do przedstawionej wyżej argumentacji należy zwrócić uwagę na konieczność przestrzegania przez Radę Miasta Tarnobrzega konstytucyjnej zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który 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.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały rady gminy, która w sposób istotny narusza prawo tj. gdy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa (wyrok NSA z 13 listopada 1998 r., II S.A./Łd 994/98 z 18 lipca 2000 r. S.A./Łd 812/00). Przedmiotowa uchwała, jak wykazano wyżej, w sposób oczywisty narusza przepisy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, dlatego też należało stwierdzić jej nieważność w części.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności zakwestionowanych zapisów przytoczonej uchwały Nr XXXV/375/2020 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28 października 2020 r. w sprawie uchwalenia 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 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz