

Wpłynęło 24-02-2014

Załączników 4131
Przebieg 021

Wrocław, 19 lutego 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność działu I „Postanowienia ogólne”, § 4 we fragmencie „w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu Miejskiego w Wołowie” oraz § 6 we fragmencie „Zespół ds. wspierania inicjatywy lokalnej przy ocenie wniosku uwzględnia następujące kryteria:” załącznika do uchwały nr LVI/363/2014 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Działając 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.)

stwierdzam nieważność

działu I „Postanowienia ogólne”, § 4 we fragmencie „w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu Miejskiego w Wołowie” oraz § 6 we fragmencie „Zespół ds. wspierania inicjatywy lokalnej przy ocenie wniosku uwzględnia następujące kryteria:” załącznika do uchwały nr LVI/363/2014 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wołowie, działając na podstawie 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.) w związku z art. 19c ust. 1 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.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 31 stycznia 2014 r. uchwałę w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 lutego 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

– § 1, § 2 i § 3 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.);

– § 4 we fragmencie „w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu Miejskiego w Wołowie” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 6 we fragmencie „Zespół ds. wspierania inicjatywy lokalnej przy ocenie wniosku uwzględnia następujące kryteria:” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem 19c ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

I. W dziale I załącznika do uchwały zatytułowanym „Postanowienia ogólne”, na który składają się §§ 1-3 postanowiono:

„§ 1. Inicjatywą lokalną w rozumieniu uchwały jest każda forma współpracy Gminy Wołów z jej mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej.

§ 2. 1. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy Gminy Wołów bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zwaną dalej ustawą, mogą złożyć wniosek o realizacji zadania publicznego wyłącznie na terenie Gminy Wołów, w zakresie: 1) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych obejmujący w szczególności: budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, 2) działalności charytatywnej, 3) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, 4) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, 5) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, 6) promocji i organizacji wolontariatu, 7) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania, 8) działalności w sferze kultury fizycznej, turystyki i krajoznawstwa, 9) ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach, ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, 10) porządku i bezpieczeństwa publicznego.

§ 3. 1. Współdziałanie Wnioskodawcy w realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej może polegać na: 1) świadczeniu pracy społecznej, 2) świadczeniach pieniężnych, 3) świadczeniach rzeczowych.

2. Wkład własny Wnioskodawcy w realizacji inicjatywy lokalnej stanowią: 1) środki finansowe zgromadzone przez Wnioskodawcę, 2) świadczenie pracy przez Wnioskodawcę, 3) świadczenia rzeczowe, w tym: dokumentacja projektowa, kosztorysy inwestorskie, usługi transportowe, materiały niezbędne do realizacji inicjatywy lokalnej.

3. Wsparcie Gminy Wołów w ramach inicjatywy lokalnej ma charakter: 1) rzeczowy - poprzez użyczenie sprzętu i narzędzi niezbędnych do realizacji inicjatywy lokalnej, w zakresie możliwości Gminy Wołów, 2) organizacyjny - poprzez wsparcie merytoryczne przy opracowywaniu dokumentacji oraz wsparcie informacyjne, w zakresie możliwości Gminy Wołów, 3) finansowy - poprzez przekazanie środków finansowych na realizację inicjatywy.

4. Współpraca pomiędzy Gminą Wołów a Wnioskodawcą w zakresie wsparcia, o którym mowa w ust. 3 w ramach realizacji inicjatywy lokalnej będą ustalane każdorazowo w odrębnych umowach pomiędzy tymi podmiotami”.

Tymczasem, przepis upoważniający do podjęcia przedmiotowej uchwały – art. 19c ustawy – przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, wskazując jednocześnie, że szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

Kwestionowane przepisy uchwały nie regulują ani trybu, ani kryteriów oceny wniosku. Zdefiniowano w nich inicjatywę lokalną, określono zakres zadań publicznych mogących podlegać realizacji w ramach inicjatywy lokalnej oraz formy współdziałania gminy i wnioskodawcy w realizacji inicjatywy lokalnej. Oznacza to, że we wskazanym zakresie przekroczona została kompetencja do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała stanowiąca na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy. W akcie tym można bowiem regulować wyłącznie tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co do stanowienia aktów prawa miejscowego odnosi się w sposób szczególny, ze względu na treść art. 94 Konstytucji RP, w którym *expressis verbis* wyrażony został 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 określonych; [...] upoważnienie nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 32).

Co więcej, ustanawiając kwestionowane regulacje Rada Miejska w Wołowie wkroczyła w zakres materii ustawowej. Uchwała powiela lub modyfikuje w tym zakresie regulacje ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W ustawie zdefiniowane zostało pojęcie inicjatywy lokalnej, przez które „rozumie się [...] formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej” (art. 2 pkt 4 ustawy). Ponowne zdefiniowanie tego pojęcia w uchwale

z modyfikacją polegającą na dodaniu, że chodzi o „każdą” formę współpracy nie może być akceptowane z punktu widzenia legalności.

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 NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Podobny zarzut powtórzenia, a częściowo także modyfikacji, regulacji ustawowej należy podnieść w odniesieniu do § 2 załącznika do uchwały regulującego ponownie to, co zostało już uregulowane w art. 19b w związku z art. 4 ust. 1 ustawy. Sposób, w jaki przepisy ustawowe zostały przetransponowane do uchwały powoduje, że nie są one tylko powtórzeniem regulacji ustawowych, ale stanowią ich parafrazę, która może być odczytywana jako modyfikacja woli ustawodawcy. Ze względów wyżej już wskazanych takie zabiegi legislacyjne ocenić należy jako istotne naruszenie prawa.

W tym samym kontekście wadliwe są regulacje § 3 załącznika do uchwały. Powtarzają bądź modyfikują one ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zestawienie § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały z art. 19e i 19g ustawy, § 3 ust. 3 załącznika do uchwały z art. 19f i 19g ustawy oraz § 3 ust. 4 załącznika do uchwały z art. 19d ustawy przekonuje, że zarówno na podstawie wykładni językowej, systemowej, jak i wykładni funkcjonalnych (np. historycznej) przepisy uchwały mogą być interpretowane odmiennie od regulacji ustawowych. Potwierdza to trafność powołanego wcześniej stanowiska sądów administracyjnych o niedopuszczalności modyfikacji i powtarzania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego i oceniającego taki sposób legislacji jako istotnie naruszający prawo.

Podsumowując powyższe należy wskazać, że § 1, § 2 i § 3 załącznika do uchwały (składające się na jego dział I) naruszają prawo w sposób istotny, zarówno z powodu przekroczenia delegacji ustawowej, jak i modyfikacji przepisów ustawy. Każda z tych wadliwości uzasadnia stwierdzenie nieważności działu I załącznika do przedmiotowej uchwały.

II. W § 4 załącznika do uchwały określono, że „podstawą otrzymania wsparcia w ramach inicjatywy lokalnej jest złożenie wniosku w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267) w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu Miejskiego w Wołowie”.

Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi – po pierwsze – organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2), a po drugie, kierownik urzędu, którym jest organ wykonawczy gminy, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 w związku z ust. 3), wskazać należy, że przedmiotowa regulacja uchwały jest sprzeczna z rozwiązaniami ustawowymi.

Poprzez podjęcie uchwały w kwestionowanym fragmencie, Rada Miejska w Wołowie – bez umocowania prawnego – wkroczyła w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy. Norma zobowiązująca do składania wniosków w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu Miejskiego w Wołowie zawiera presupozycję, że taka jednostka organizacyjna urzędu istnieje, a jej pracownicy mają za zadanie przyjmować przedmiotowe wnioski.

Na mocy zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Wołów nr 43/2011 z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta i Gminy w Wołowie, Punkt Obsługi Klienta jest jednostką organizacyjną funkcjonującą w ramach Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (§ 10 ust. 1 pkt 1 lit. d załącznika do zarządzenia). We wskazanym zarządzeniu postanowiono także, że przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków prowadzi Wydział Organizacyjny i Spraw Obywatelskich (§ 23 ust. 1 załącznika do zarządzenia). W § 26 pkt 3 i 15 tego załącznika do zarządzenia także wskazano na realizowanie przez Wydział Organizacyjny i Spraw Obywatelskich zadań z zakresu organizacji obsługi interesantów w zakresie skarg i wniosków oraz prowadzenia Punktu Obsługi Klienta.

Należy jednak pamiętać, że w kompetencjach organu wykonawczego gminy pozostaje reorganizacja urzędu gminy, w tym także taka, której konsekwencją będzie np. likwidacja Punktu Obsługi Klienta albo wskazanie

innej niż obecnie jednostki organizacyjnej, jako właściwej do przyjmowania wniosków. W gestii organu wykonawczego istnieje również możliwość odmiennego niż obecny wyznaczenia zakresu kompetencji pracowników poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu.

Organ stanowiący Gminy nie może zatem w stanowionym przez siebie akcie prawa miejscowego determinować struktury Urzędu, poprzez wskazanie sposobu składania wniosków. Tym bardziej nie może kształtować regulacji uchwały w ten sposób, że zmiana struktury organizacyjnej Urzędu albo przesunicie zadań w ramach istniejącej struktury uniemożliwiłoby prawidłowe wypełnienie normy powszechnie obowiązującej przez Wnioskodawców, o których mowa w uchwale.

Ustawa o samorządzie gminnym – w art. 30 ust. 1 – wskazuje jednoznacznie, że to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy (notabene, zgodny z tym jest § 2 uchwały). Organ ten ma przy tym zagwarantowane w art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie określania sposobu wykonywania uchwał. Kwestionowany fragment uchwały należy uznać za nierespektujący tego uprawnienia organu wykonawczego i bezpodstawnie determinujący sposób działania tego organu przy przyjmowaniu wniosków.

Nie ulega wątpliwości, że Rada Miejska w Wołowie przekroczyła kompetencję ustawową z art. 19c ust. 1 ustawy, a ponadto wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy określony w ustawie o samorządzie gminnym. Takie regulacje należy zawsze oceniać jako istotnie naruszające prawo, a tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 4 we fragmencie „w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu Miejskiego w Wołowie” załącznika do uchwały.

III. W § 6 *ab initio* załącznika do uchwały wskazano, że: „Zespół ds. wspierania inicjatywy lokalnej przy ocenie wniosku uwzględnia następujące kryteria:”.

Należy jednak zwrócić uwagę, że art. 19c ust. 2 ustawy – stanowiąc, że „Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej” – jednoznacznie wskazuje, kto dokonuje oceny wniosków. Jest to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. To ten organ ma obowiązek wziąć pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku ustalone przez Radę.

Oznacza to, że Rada Miejska w Wołowie, nie mając do tego upoważnienia, zmieniła podmiot właściwy do oceny wniosków naruszając tym przepis ustawy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma uprawnień do powoływania „Zespołu”, który byłby właściwy do oceny wniosków. Jedynym właściwym do oceny wniosków organem – na mocy art. 19c ust. 2 ustawy – jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazana modyfikacja w sposób oczywisty i istotny narusza prawo, a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności cytowanego wyżej fragmentu § 6 załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa