



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 lipca 2015 r.

Poz. 3045

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.140.5.2015.ASZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

- § 2 ust. 1 - 5, 6 we fragmencie „Warunki współpracy Powiatu Wałbrzyskiego oraz Wnioskodawcy w zadaniu publicznym realizowanym w ramach inicjatywy lokalnej oraz zasady rozliczania poniesionych nakładów będą ustalane każdorazowo w odrębnej umowie pomiędzy tymi podmiotami, niemniej”, 7-9,

- § 3 ust. 2, 4 we fragmencie „Wstępnej oceny formalnej i merytorycznej złożonego wniosku dokonuje wydział merytoryczny Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu lub komórka organizacyjna Powiatu Wałbrzyskiego właściwa dla rodzaju zadania, kierując się w ocenie merytorycznej poniższymi kryteriami:”, 5, 7,

- § 4,

- § 5 ust. 1, 2 i 4,

uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego Nr VIII/34/15 z 28 maja 2015r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej

#### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 28 maja 2015 r. powołując się m.in. na art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2014, poz. 1118, ze zm., dalej powoływana jako: ustawa), Rada Powiatu Wałbrzyskiego podjęła Uchwałę Nr VIII/34/15 w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (dalej powoływana jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 5 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie:

- § 2 ust. 1, 3-5, ust. 6 we fragmencie „ Warunki współpracy Powiatu Wałbrzyskiego oraz Wnioskodawcy w zadaniu publicznym realizowanym w ramach inicjatywy lokalnej oraz zasady rozliczania poniesionych nakładów będą ustalane każdorazowo w odrębnej umowie pomiędzy tymi podmiotami, niemniej”, ust. 7-9, § 4, § 5 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 c ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji,

- § 2 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19b ust. 1 ustawy w zw. z art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.),

- § 3 ust. 2 i 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 b ust. 2 oraz 19 c ust. 1 ustawy,

- § 3 ust. 4 we fragmencie „Wstępnej oceny formalnej i merytorycznej złożonego wniosku dokonuje wydział merytoryczny Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu lub komórka organizacyjna Powiatu Wałbrzyskiego właściwa dla rodzaju zadania, kierując się w ocenie merytorycznej poniższymi kryteriami:” oraz ust. 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19c ust. 2 ustawy,

- § 5 ust. 1 i 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19d w zw. z art. 19h ustawy oraz w zw. z art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Inicjatywa lokalna, zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy, jest formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Uchwała podjęta przez Radę Powiatu Wałbrzyskiego, stanowi akt prawa miejscowego i jest realizacją upoważnienia z art. 19c ust. 1 ustawy. Zgodnie z delegacją ustawową: „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.”

Przepis ustawowy uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Rada powiatu upoważniona była więc do stworzenia własnej procedury rozpatrywania wniosków, poza jej kompetencją pozostają natomiast kwestie dotyczące realizacji samej inicjatywy lokalnej.

Podkreślić należy, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Powiatu Wałbrzyskiego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy stwierdzić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazane jest dokonywanie 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 równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W szeregu przepisów zawartych w uchwale, Rada Powiatu Wałbrzyskiego wykroczyła poza kompetencję ustawową przyznaną jej w art. 19 c ust. 1 ustawy.

## I

Rada Powiatu Wałbrzyskiego w § 2 ust. 1 uchwały wskazała krąg podmiotów upoważnionych do wystąpienia z inicjatywą lokalną, natomiast w ust. 2 określiła zakres przedsięwzięć, które mogą podlegać realizacji. Obie kwestie nie należą do materii ustawowo przekazanej do regulowania organowi stanowiącemu na mocy art. 19c ust. 1 ustawy. Ponadto należy zauważyć, że kwestie te są określone w art. 19b ustawy, który stanowi kto może wystąpić z wnioskiem w ramach inicjatywy lokalnej. Zgodnie z tym przepisem „1. 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: 1) działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 13, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego; 2) działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 16 i 27; 3) edukacji, oświaty i wychowania, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 14; 4) działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 17 i 19; 5) ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 18; 6) porządku i bezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 20.”

Paragraf 2 ust. 1 uchwały stanowi powtórzenie przepisu ustawowego w zakresie dotyczącym podmiotów, które mogą wystąpić z inicjatywą lokalną. Rada Powiatu Wałbrzyskiego zmodyfikowała przy tym brzmienie przepisu ustawy poprzez wprowadzenie obowiązku, aby podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy, za którego pośrednictwem składany jest wniosek, miał siedzibę na terenie Powiatu Wałbrzyskiego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które są już ujęte w materii ustawowej, a tym bardziej modyfikować ich treści. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie przepisów ustawy, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez unormowania uchwały, jest wadliwe 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. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią 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).

W §2 ust. 2 uchwały zawarto natomiast zakres zadań, które mogą zostać zrealizowane w ramach inicjatywy lokalnej. Zgodnie z tym zapisem „Podmioty wymienione ust. 1, zwane dalej Wnioskodawcą, mogą inicjować przedsięwzięcia służące wyłącznie zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców Powiatu Wałbrzyskiego i realizowane na terenie Powiatu Wałbrzyskiego.” Rada Powiatu Wałbrzyskiego ponownie uregulowała kwestie objęte art. 19b ust. 1 ustawy, ograniczając przy tym zakres przedsięwzięć podejmowanych w ramach inicjatywy lokalnej do takich, które służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców. Należy zauważyć, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców nie należy do zadań samorządów powiatowych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”. Do zadań powiatu należą natomiast zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, które dotyczą zakresu enumeratywnie określonych zadań z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Art. 4 ustawy w ust. 6 wprost stanowi, iż „Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin”. Skutkiem tego, przy realizacji inicjatywy lokalnej, powiat może przyjąć do realizacji jedynie te zadania, które pozostawać będą w zakresie jego zadań, przewidzianych przez ustawę.

W kontekście przytoczonych uwag pojawiają się wątpliwości interpretacyjne odnośnie § 2 ust. 5 uchwały, który stanowi, iż „W ramach inicjatywy lokalnej mogą być realizowane zadania publiczne wymienione w art. art. 19b ustawy, które odbywać się będą na terenie Powiatu Wałbrzyskiego”. Paragraf 2 ust. 2 oraz ust. 5 uchwały są ze sobą sprzeczne – tę samą kwestię regulując w sposób odmienny. Użycie tego typu konstrukcji powoduje wątpliwości interpretacyjne, co może stwarzać realne problemy na etapie wykonywania przedmiotowej uchwały – nie jest jasne, którą regulację prawną należy zastosować. Brak precyzji kwestionowanej regulacji narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności przepisów prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (zob. też np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 16).

## II

W dalszych ustępach paragrafu 2 – ust. 3, 4, 6, 8, 9, oraz w § 4 ust. 1 uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego, wprowadzono uregulowania dotyczące realizacji inicjatywy lokalnej. Należy ponownie podkreślić, że Rada Powiatu upoważniona została jedynie do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków. Dalsze etapy – dotyczące realizacji inicjatywy lokalnej – określone zostały w Rozdziale 2a ustawy, natomiast ich uszczegółowienie, zgodnie z art. 19d ustawy, powinno nastąpić w umowie o wykonanie inicjatywy lokalnej zawartej z wnioskodawcą na czas określony przez organ wykonawczy.

W sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zastosowanie do takiej umowy znajdują przepisy kodeksu cywilnego.

Powyższe uwagi odnoszą się również do § 4 ust. 2 oraz § 5 ust. 2 uchwały, które określają postępowanie Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego po podjęciu pozytywnej decyzji odnośnie realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej oraz czynności związane z przygotowaniem umowy o jego realizację. Uchwała wprowadza obowiązek opracowania dokumentów przez odpowiedni wydział Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu lub komórkę organizacyjną Powiatu. Następnie, te same podmioty mają być odpowiedzialne za przygotowanie umowy oraz nadzór nad wykonaniem zadania. Kwestie dotyczące postępowania po podjęciu pozytywnej decyzji oraz przygotowania umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej pozostają poza kompetencją przewidzianą dla rady powiatu w art. 19c ust. 1 ustawy. Należy zauważyć, że ustawodawca w odniesieniu do przygotowania umowy ustanowił określoną procedurę w art. 19g ustawy. Zgodnie z jej brzmieniem, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys. Tym samym, to Zarząd Powiatu – a nie określone wydziały merytoryczne starostwa czy komórki organizacyjne powiatu – odpowiedzialny jest za wykonanie tej normy ustawowej.

W § 2 ust. 7 uchwały wskazano, iż „Kwota zarezerwowana w budżecie Powiatu Wałbrzyskiego na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej wynosi w 2015 roku 14. 000 zł. W latach następnych będzie ona określana w Uchwale Rady Powiatu Wałbrzyskiego w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Powiatu Wałbrzyskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...)”. Ponownie, Rada Powiatu Wałbrzyskiego przekroczyła przyznaną jej kompetencję ustawową z art. 19c ust. 1 ustawy. Kwestie finansowania realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej nie powinny być przedmiotem uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Na marginesie należy również wskazać, że nie jest poprawny zapis § 2 ust. 7, iż w latach następnych kwota przekazana na realizację inicjatyw lokalnych będzie określana w uchwale Rady Powiatu Wałbrzyskiego w sprawie rocznego programu współpracy Powiatu Wałbrzyskiego z organizacjami pozarządowymi. Uchwała w tej sprawie dotyczy bowiem innego zakresu podmiotowego – program współpracy z organizacjami pozarządowymi skierowany jest osób prawnych, stowarzyszeń, spółdzielni czy organizacji pozarządowych, które prowadzą działalność pożytku publicznego. W odniesieniu do inicjatywy lokalnej, z jednostką samorządu terytorialnego współpracują natomiast mieszkańcy, a organizacje pozarządowe mogą w tym jedynie pośredniczyć. Tym samym, kwestie finansowania inicjatywy lokalnej nie mogą znaleźć się w uchwale dotyczącej programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, gdyż pozostają poza zakresem kwestii, których taki program dotyczy.

### III

W § 3 ust. 2 uchwały, Rada Powiatu Wałbrzyskiego zawarła katalog dokumentów, które należy dołączyć do wniosku złożonego w ramach inicjatywy lokalnej. Przytoczone postanowienie stanowi istotne naruszenie art. 19c ust. 1 i art. 19b ust. 2 ustawy. Analiza literalna kwestionowanego postanowienia uchwały prowadzi do wniosku, że kształtuje ono treść wniosku o realizację inicjatywy lokalnej. Zgodnie natomiast z art. 19b ust. 2 ustawy wniosek o realizację inicjatywy lokalnej stanowi wniosek w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, stosuje się zatem do niego przepisy procedury administracyjnej. Nie ma w związku z tym podstaw do podejmowania szczegółowej regulacji w tym zakresie przez Radę Powiatu Wałbrzyskiego.

Wypada zauważyć, że tożsame stanowisko w omawianej kwestii zajmuje judykatura (w tym zakresie uzasadnienie do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 570/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższa argumentacja odnosi się również do § 3 ust. 5 uchwały, który przewiduje, iż w przypadku złożenia wniosku niekompletnego, Wnioskodawca wzywany jest do jego uzupełnienia w terminie 5 dni roboczych od dnia wezwania. Wniosek złożony w ramach inicjatywy lokalnej, jako wniosek w rozumieniu k.p.a. podlega regulacji Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U.2002 nr 5 poz. 46, ze zm.). Sprzeczny z treścią tego rozporządzenia jest zarówno przewidziany w uchwale 5-dniowy termin na uzupełnienie braków, jak

i niedookreślony zwrot o niekompletności wniosku. Rozporządzenie Rady Ministrów rozróżnia sytuacje dotyczące niepełnego wniosku na te, gdy wniosek nie zawiera imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego – nakazując pozostawienie go bez rozpoznania, a także sytuację, w której zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia z treści wniosku nie można należycie ustalić jego przedmiotu. W takim wypadku organ wzywa wnoszącego wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania. Właśnie te przepisy rozporządzenia powinny znaleźć zastosowanie w przypadku braków w treści wniosku w ramach inicjatywy lokalnej. Rada Powiatu Wałbrzyskiego nie może w tej materii wprowadzać własnych regulacji, odbiegających od powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

#### IV

W § 3 ust. 4 uchwały Rada Powiatu Wałbrzyskiego uregulowała tryb wstępnej oceny formalnej i merytorycznej wniosku. W przepisie tym zawarto również tabelę określającą kryteria oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Zgodnie z tą regulacją, wstępna ocena wniosku ma zostać dokonana przez wydział merytoryczny Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu lub komórkę organizacyjną Powiatu Wałbrzyskiego. W § 3 ust. 7 uchwały wskazano natomiast, iż aby wniosek o wsparcie zadania w ramach inicjatywy lokalnej mógł zostać rozpatrzony przez Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego musi w ocenie merytorycznej uzyskać minimum 50 % + 1 pkt zgodnie z punktacją określoną w ust. 4. Takie uregulowanie oznacza, że Rada Powiatu wprowadziła dwustopniowy tryb oceny wniosków, w którym na drugim etapie, wnioski będą podlegały ocenie Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego. Zgodnie z regulacją zawartą w uchwale wnioski, które nie uzyskają wystarczającej ilości punktów podczas oceny merytorycznej i formalnej przeprowadzonej przez wydział starostwa, nie będą więc podlegały ocenie przez organ wykonawczy Powiatu. Takie brzmienie przepisu stanowi istotne naruszenie art. 19c ust. 2 ustawy, który stanowi, iż „Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.”

Ustawowa kompetencja z art. 19c ust. 1 umożliwia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uregulowanie kryteriów i trybu oceny wniosków. Zapisy dotyczące procedury rozpatrywania wniosków nie mogą jednak naruszać innych przepisów ustawowych, które określonym podmiotom przyznają określone zadania. Zgodnie z art. 19c ust. 2 ustawy, to organ wykonawczy dokonuje oceny wniosków. Rada powiatu nie jest natomiast władna do ograniczenia zakresu tej kompetencji poprzez wyłączenie spod rozpoznania Zarządu Powiatu części wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że Rada Powiatu Wałbrzyskiego tworząc uchwałę w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej powinna ściśle przestrzegać przyznanego jej upoważnienia ustawowego i uregulować kwestie, które zostały jej przekazane przez ustawowy przepis kompetencyjny, bez naruszania innych przepisów prawa.

Podsumowując należy stwierdzić, że § 3 ust. 4 we fragmencie „Wstępnej oceny formalnej i merytorycznej złożonego wniosku dokonuje wydział merytoryczny Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu lub komórka organizacyjna Powiatu Wałbrzyskiego właściwa dla rodzaju zadania, kierując się w ocenie merytorycznej poniższymi kryteriami:” oraz § 3 ust. 7 naruszają prawo w sposób istotny.

#### V

Nie jest również prawidłowe zawarcie w § 5 ust. 1 uchwały zapisu warunkującego możliwość realizacji inicjatywy publicznej poprzez umowę, która zawiera określone w uchwale postanowienia. Podobną kwestię reguluje § 5 ust. 4 uchwały nakładający na Wnioskodawcę obowiązek złożenia sprawozdania z realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej. Zgodnie z art. 19 d ustawy, to organ wykonawczy zawiera z wnioskodawcą umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej. Jej postanowienia będą natomiast kształtowane przez przepisy ustawy, zgodną wolę stron oraz przepisy kodeksu cywilnego, do którego ustawa odsyła w art. 19 h.

Ponownie podkreślając, iż kwestie dotyczące realizacji umowy, a także obowiązków po jej zakończeniu nie należą do zakresu upoważnienia z art. 19c ust. 1 ustawy, należy zauważyć, że Rada Powiatu kształtując postanowienia § 5 ust. 1 i 4 wkroczyła w treść umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy organem wykonawczym powiatu, a wnioskodawcą. Obowiązek złożenia sprawozdania stanowi element wykonania umowy i jako taki powinien być objęty unormowaniem art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, ma zastosowanie także w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie powiat. Treść kwestionowanej uchwały, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być zawarta w przyszłości, nie pozostawia stronom umowy żadnej swobody w tym zakresie. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje uchwała rady powiatu narzucająca jednostronne rozwiązania dla stron umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*