



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 3413

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.64.6.2015.JB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 594 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**§1 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Leśnej Nr X/61/2015 z dnia 30 czerwca 2015 roku w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, §1 ust. 1 we fragmencie „dofinansowania zadań publicznych” oraz „od momentu złożenia wniosku przez wnioskodawcę do zakończenia i rozliczenia końcowego zadania oraz przekazania go do eksploatacji , jeżeli specyfika zadania tego wymaga”, §2 pkt 4, pkt 7, pkt 8 we fragmencie „którego wzór stanowi Załącznik nr 2 do Uchwały”, pkt 9, §3, §5 ust. 4, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9, §6 ust. 2 pkt 1, pkt 2, §6 ust. 4, ust. 5, ust. 6, §7 ust. 1 pkt 1, §7 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7 ust. 8, ust. 9, §8 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 10, ust. 11, ust. 12, ust. 13, §9 Regulaminu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, załącznika nr 2 do uchwały, załącznika nr 4 do Regulaminu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, załącznika nr 2 do umowy o realizację inicjatywy lokalnej, załącznika nr 1 i nr 2 do wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.**

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Leśnej, 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 2014, poz. 1118 ze zm.) podjęła na sesji w dniu 30 czerwca 2015r. uchwałę w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 lipca 2015 roku.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- §1 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Leśnej Nr X/61/2015 z dnia 30 czerwca 2015 roku w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji oraz art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego

- wskazane poniżej postanowienia regulaminu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, tj.:
- §1 ust. 1 we fragmencie „dofinansowania zadań publicznych” oraz „od momentu złożenia wniosku przez wnioskodawcę do zakończenia i rozliczenia końcowego zadania oraz przekazania go do eksploatacji, jeżeli specyfika zadania tego wymaga” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego,
- §2 pkt 4, pkt 7, pkt 8 we fragmencie „którego wniosek stanowi Załącznik nr 2 do Uchwały”, pkt 9 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, a pkt 8 we wskazanym fragmencie dodatkowo z naruszeniem art. 241 kodeksu postępowania administracyjnego,
- §3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego,
- §5 ust. 4, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego,
- §6 ust. 2 pkt 1, pkt 2, §6 ust. 4, ust. 5, ust. 6 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji oraz art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, a §6 ust. 2 pkt 1, pkt 2 dodatkowo z naruszeniem 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),
- §7 ust. 1 pkt 1 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego,
- §7 ust. 3, ust. 4 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego,
- §7 ust. 5, ust. 6, ust. 7 ust. 8, ust. 9 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego oraz art. 30 ust. 2 pkt 2, art. 33 ust. 2, 3, 5 ustawy o samorządzie gminnym,
- §8 ust. 1 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 10, ust. 11, ust. 12, ust. 13 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego oraz art. 30 ust. 2 pkt 2, art. 33 ust. 2, 3, 5 ustawy o samorządzie gminnym,
- §9 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego,
- załącznik nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji oraz art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego,
- załącznik nr 4 do Regulaminu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego,
- załącznik nr 2 do umowy o realizację inicjatywy lokalnej został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego,

- załącznik nr 1 i nr 2 do wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 c. ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 7 i 94 Konstytucji oraz art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowiący, iż 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.

Rada stosownie do dyspozycji art. 19c ust. 1 uregulowała tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadań publicznych.

Jednakże dodatkowo wbrew delegacji ustawowej, uregulowała materię niepodlegającą regulacji w przedmiotowej uchwale. Mianowicie mocą §1 ust. 2 uchwały wskazała, że obowiązuje wzór wniosku, w §2 pkt 8 regulaminu odesłała do załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wzoru wniosku, w załączniku nr 2 do uchwały określiła wzór wniosku, w §1 ust. 1 Regulaminu wskazała, że przedmiotem regulacji jest określenie zasad dofinansowania zadań publicznych oraz zasad postępowania od momentu złożenia wniosku przez wnioskodawcę do zakończenia i rozliczenia końcowego zadania oraz przekazanie go do eksploatacji, w §3 Regulaminu Rada określiła zakres realizacji inicjatywy lokalnej, wskazując obszary działań, w zakresie których Gmina, w ramach inicjatywy lokalnej realizuje zadania. W §5 określone zostały zasady współdziałania w finansowaniu realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Uregulowano kwestie związane z wykonywaniem zadania publicznego realizowanego w ramach inicjatywy lokalnej (§5 ust. 4 i ust. 9 Regulaminu) i postanowiono również o skutkach majątkowych będących efektem realizacji inwestycji. Mianowicie:

- 1) wysokość wkładu finansowego wnioskodawcy stanowić będzie zwiększenie majątku gminy. Powstałe w trakcie realizacji zadania, w ramach inicjatywy lokalnej, środki trwałe stanowią własność gminy (§5 ust. 6 Regulaminu),
- 2) uczestnictwo wnioskodawcy w realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej nie rodzi żadnych roszczeń o zwrot nakładów po jego wykonaniu (§5 ust. 7 Regulaminu),
- 3) obiekty i urządzenia powstałe w wyniku realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej stają się własnością gminy lub wskazanej przez gminę jednostki lub zarządcy (§5 ust. 8 Regulaminu),
- 4) projektowanie, przygotowanie i wykonanie zadań realizowanych w trybie inicjatywy lokalnej, następuje zgodnie z obowiązującym prawem, w tym z przepisami regulującymi gospodarkę finansową gmin i ustawą prawo zamówień publicznych (§5 ust. 9 Regulaminu).

W 6 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu uregulowano tryb składania wniosków, a dalej wskazano jakie elementy należy dołączyć do wniosku (§6 ust. 4, ust. 5, ust. 6 Regulaminu).

W §8 Regulaminu Rada uregulowała materię związaną z realizacją zadań w ramach inicjatywy lokalnej, a mianowicie:

- 1) zawiadomienie kierowników właściwych jednostek merytorycznych o decyzji Burmistrza (§8 ust. 3 Regulaminu),
- 2) przekazanie Skarbnikowi zestawienia wniosków, które będzie podstawą rozdysponowania ujętych w budżecie gminy środków na realizację zadań z zakresu inicjatyw lokalnych i wskazanie jednostki koordynującej prace dotyczące rozdysponowania środków ujętych w budżecie gminy (§8 ust. 4 Regulaminu),
- 3) zestawienie wniosków przekazanych do realizacji pracownicy referatu zamieszczają na stronie internetowej (§8 ust. 6 Regulaminu),
- 4) zawarcie umowy z wnioskodawcą (§8 ust. 7 Regulaminu), dodatkowo określono wzór umowy stanowiący załącznik nr 4 do Regulaminu, oraz wzór sprawozdania z realizacji zadania stanowiący załącznik nr 2 do umowy,
- 5) odstąpienie od umowy (§8 ust. 8 Regulaminu),

- 6) nadzór nad realizacją zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (§8 ust. 10 Regulaminu),
- 7) odpowiedzialność za wszelkie czynności powstałe na etapie realizacji zadania (§8 ust. 11 Regulaminu),
- 8) obowiązki jednostek merytorycznych wynikające z realizacji zadania (§8 ust. 12 Regulaminu),
- 9) zasady realizacji zadania jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego wartość zadania ulegnie zwiększeniu (§8 ust. 13 Regulaminu).

W §9 określono zasady rozliczenia zadania.

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, 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 upoważniona była więc do stworzenia własnej procedury rozpatrywania wniosków.

Wskazane powyżej przepisy Regulaminu nie regulują ani trybu, ani kryteriów oceny wniosku. Dotyczą one wzoru wniosku, zakresu realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej poprzez wskazanie obszarów działań, w zakresie których Gmina realizuje zadania, zasad współdziałania w finansowaniu realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, skutków majątkowych będących efektem realizacji inwestycji, realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej, rozliczenia zadania. Obejmują zatem etap przed dokonaniem oceny wniosków oraz po dokonaniu tej oceny, a więc realizacji zadania.

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.

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).

W związku z powyższym wszystkie przepisy Regulaminu, które nie mieszczą się w zakresie kompetencji naruszają w sposób istotny art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności. Zasadne zatem jest stwierdzenie nieważności §1 ust. 2 uchwały, §1 ust. 1 we wskazanym fragmencie, §2 pkt 8 we wskazanym fragmencie, §3, §5 ust. 4, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9, §6 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, §6 ust. 4, ust. 5, ust. 6, §7 ust. 1 pkt 1, §7 ust. 3 – ust. 9, §8 ust. 1 i ust. 3-ust. 13, §9 Regulaminu oraz załącznika nr 2 do uchwały, załącznika nr 4 do Regulaminu, załącznika nr 2 do umowy, załącznika nr 1 i nr 2 do wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Gdy chodzi o elementy wniosku to wprowadzenie powyższych regulacji (§1 ust. 2 uchwały, §2 pkt 8 we wskazanym fragmencie, §6 ust. 4, 5, 6 Regulaminu oraz załącznik nr 2 do uchwały i załącznika nr 1 i nr 2 do wniosku o realizację zadania) nastąpiło bez podstawy prawnej, z przekroczeniem ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 ustawy. Przepis art. 19b ust. 1 ustawy stanowi, że w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na której terenie mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Według art. 19b ust. 2 ustawy wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Mając na uwadze zakres delegacji art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie należy podkreślić, iż rada gminy nie jest

uprawniona do stanowienia o treści wniosku. Ustawodawca w przepisie art. 19b ust. 2 ustawy przesądził bowiem, że wniosek o realizację zadania publicznego jest wnioskiem 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 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.). Przepisy regulujące procedurę administracyjną nie zawierają natomiast żadnych szczególnych wymagań dotyczących składników wniosku.

Wniosek należy więc traktować niezwykle szeroko. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa doprecyzowywać elementów wniosku. Koniunkcja upoważnienia zawartego 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, tak jak w przypadku §1 ust. 2 uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały, a także §2 pkt 8 we wskazanym zakresie oraz §6 ust. 4, ust. 5, ust. 6 Regulaminu i załącznika nr 1 i nr 2 do wniosku o realizację zadania publicznego.

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, na co bezpośrednio wskazuje zapis §1 ust. 2 uchwały oraz załącznik nr 2 do uchwały określający wzór tego wniosku. Organ stanowiący związany jest regulacją przepisu art. 19c ust. 1 ustawy, pozostałymi przepisami tej ustawy oraz innymi powszechnie obowiązującymi aktami normatywnymi, mającymi zastosowanie w przedmiocie regulacji. Zobowiązuje do tego art. 2 Konstytucji stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a także art. 7 Konstytucji, według którego wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte na podstawie niej normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów.

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.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 570/11).

Gdy chodzi o oświadczenie woli wyrażające zgodę na reprezentowanie grupy mieszkańców w zakresie realizacji wniosku złożonego w trybie inicjatywy lokalnej (załącznik nr 1 do wniosku o realizację zadania publicznego) oraz listę mieszkańców popierających wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej wraz z upoważnieniem reprezentantów (załącznik nr 2 do wniosku o realizację zadania publicznego) to do wprowadzenia tej regulacji także nie było podstaw prawnych. Należy wskazać, że pełnomocnictwo to jedna z form przedstawicielstwa, uregulowana się w dziale VI tytule IV księgi pierwszej (art. 95 - 109) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r, poz. 121 ze zm.). Pełnomocnictwo jest jednostronnym oświadczeniem woli mocodawcy, upoważniającym określoną osobę fizyczną (lub osoby) do dokonania w imieniu i ze skutkiem prawnym dla mocodawcy czynności prawnej indywidualnie oznaczonej albo czynności określonego rodzaju (udzielenie pełnomocnictwa). Sprawy pełnomocnictwa leżą w kompetencjach mocodawcy, który jest uprawniony do kształtowania zakresu i formy udzielanego pełnomocnictwa. Zatem Rada przekroczyła swoje upoważnienie ustawowe. Rada jest obowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji. Musi to skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Rada unormowała bowiem sprawę, której normować nie mogła.

Mając na uwadze powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności §1 ust. 2 uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały, §2 pkt 8 we wskazanym fragmencie, §6 ust. 4, ust. 5, ust. 6 Regulaminu oraz załącznika nr 1 i nr 2 do wniosku o realizację zadania publicznego.

Rada regulując kwestię wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej postanowiła, że: 1. wnioski na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej należy złożyć w urzędzie: 1) osobiście w sekretariacie urzędu, ul. Rynek 19, 2) pocztą na adres: Urząd Miejski w Leśnej, ul. Rynek 19, 59-820 Leśna.

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 r., Nr 5 poz. 46, ze zm.). Zapis ten jest sprzeczny z treścią § 5 tego rozporządzenia bowiem ogranicza on sposób składania wniosku do złożenia wniosku osobiście oraz tradycyjnie w formie papierowej. Tymczasem stosownie do §5 Rozporządzenia skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

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

W §3 Regulaminu Rada wkroczyła w zakres materii ustawowej. Mianowicie Rada wskazała obszary działań, w zakresie których Gmina, w ramach inicjatywy lokalnej realizuje zadania. Tymczasem materia ta została uregulowana w ustawie. W art. 19b ust.1 ustawy 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.

Rada wskazała także na obowiązek zawarcia umowy z wnioskodawcą (§8 ust. 7 Regulaminu). 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 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).

Zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności §3 oraz §8 ust. 7 Regulaminu oraz załącznika nr 4 do Regulaminu

W §5 ust. 4 i ust. 9 regulaminu Rada zawarła postanowienia dotyczące realizacji inicjatywy lokalnej.

Jak wskazano wyżej Rada 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.

Wskazać również należy, że w ramach postępowania po podjęciu pozytywnej decyzji odnośnie realizacji zadania publicznego Rada nałożyła na wydziały oraz konkretnych pracowników różnego rodzaju obowiązki (§8 ust.3, ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust.10, ust.11 Regulaminu). Takie obowiązki nałożyła również w części dotyczącej oceny wniosków na referat (§7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu) oraz pracowników (§7 ust. 3, ust. 4 Regulaminu).

Oprócz tego, iż uregulowania te nie mieszczą się w ramach kompetencji ustawowej, to naruszają w sposób istotny art. 30 ust. 2 pkt 2 oraz art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem Organu Nadzoru w przepisie tym Rada Gminy unormowała kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy Leśna. Należy wskazać, że materia ta – zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który określa m.in. organizację urzędu gminy w drodze zarządzenia. Ponadto art. 33 ust. 3 tejże ustawy określa, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy, a ust. 5 tego przepisu, że jest on zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu, a tym samym to w jego kompetencji leży zlecenie poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz pracownikom urzędu określonych zadań. Organ Nadzoru zwraca również 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 należy uznać, że Rada Gminy, przyjmując kwestionowane przepisy bez podstawy prawnej, wkroczyła w sferę uprawnień wójta Gminy, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Regulując materię oceny wniosków, Rada wskazała, iż organem właściwym do ich oceny jest Zespół ds. oceny wniosków na realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej powoływany zarządzeniem przez Burmistrza (§7 ust. 5 Regulaminu). Rada określiła również jego skład oraz tryb pracy (§7 ust. 5 Regulaminu), określiła jego skład (§7 ust. 6 Regulaminu), tryb pracy (§7 ust. 7-ust. 8 Regulaminu).

Rada postanowiła zatem o powołaniu nowego, nieznanego ustawie organu, czyli komisji ds. oceny wniosków.

W ocenie organu nadzoru, powołanie do życia organu, nieprzewidzianego w ustawie o samorządzie gminnym, nawet, jeśli ma on tylko kompetencje opiniodawcze, wymaga wskazania przepisu ustawowego zawierającego takie upoważnienie. Natomiast żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym takiego upoważnienia nie zawiera. Nie istnieją również inne przepisy ustawowe, w szczególności zawarte w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które zawierałyby postanowienia dające podstawę do powołania komisji ds. oceny wniosków składanych w trybie inicjatywy lokalnej. Ustawa ta przewiduje jedynie powołanie przez organ administracji publicznej komisji konkursowej w celu opiniowania złożonych ofert w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie. Jednakże są to zupełnie inne procedury oraz materia uregulowana w zupełnie innych przepisach prawa. Nie można zatem stosować ich zamiennie lub w drodze analogii.

Zespołu ds. oceny wniosków nie można także uznać za komisję rady, gdyż w jej skład wchodzić mogą osoby wskazane przez wójta, przez radę oraz przedstawiciele Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego, zatem mogą to być osoby niebędące radnymi. Należy wyjaśnić, iż gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym w gminie jest rada gminy, która jest wyłącznie właściwa do stanowienia o sprawach określonych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Takim przepisem jest 19c ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który upoważnia organ stanowiący

jednostki samorządu terytorialnego do określa 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.

Ustawodawca nie upoważnia Rady do wskazywania podmiotu właściwego do oceny tych wniosków. Co więcej wskazuje wprost, że organem takim jest wójt (art. 19b ust.2 ustawy) zobowiązany do uwzględniania przy ocenie wniosków szczegółowych kryteriów ocen wniosku oraz ich celowości z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W prawie administracyjnym, odmiennie aniżeli w prawie prywatnym, organy administrujące w sferze prawa publicznego kierują się zasadą, że dozwolone jest to, na co pozwalają przepisy prawa. Powołanie jakiegokolwiek zespołu, komisji czy innego organu musi mieć zatem wyraźne umocowanie w ustawie. Nie ma przy tym żadnego znaczenia czy powołany organ wyposażony został w kompetencje władcze czy też tylko opiniodawcze. Innymi słowy każdy powołany organ, bez względu na przyznane kompetencje musi mieć podstawy w obowiązującym prawie.

Artykuł 169 ust. 1 Konstytucji stanowi: ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Ustrój gminy oraz zakres funkcjonowania jej organów normuje rozdział trzeci ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). W art. 30 ust. 1 tejże ustawy prawodawca stwierdza, że to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Według art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy wójt określa sposób wykonywania uchwał. W art. 33 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Należy też dodać, że w oparciu o art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Powołanie jakichkolwiek innych organów czy podmiotów, które miałyby wykonać zadanie należące do zadań gminy jest wbrew ustawie, chyba że przepis ustawy stanowi inaczej. Dodatkowe podmioty, także te o charakterze doradczym czy opiniodawczym, mogą zostać powołane tylko w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, określające ich zadania, kompetencje, skład czy tryb działania. W obowiązującym prawie nie istnieje norma, która stanowiłaby podstawę do powołania zespołu ds. oceny wniosków.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
*J. Bronowicka*