



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 27 grudnia 2016 r.

Poz. 8284

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.511.2016.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność przepisów: § 3, § 5 ust. 3-6, § 6 ust. 2 oraz § 8 uchwały nr XXVI/198/16 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, jak również załącznika do ww. uchwały w zakresie zwrotów:

„1) wniosek wymaga podpisów dwóch osób reprezentatywnych biorących udział w inicjatywie, wymienionych w oświadczeniu stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały, do reprezentowania grupy lub komitetu.

2) do wniosku należy dołączyć:

- a) w przypadku organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w ustawie – kopie odpisu z rejestru wyciągów z ewidencji lub inny dokument potwierdzający status prawny wnioskodawcy;
- b) w przypadku osób fizycznych i nieformalnych grup mieszkańców – oświadczenie woli wnioskodawcy dotyczące deklaracji udziału z realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy (wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 3 do uchwały nr ...)

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałę nr XXVI/198/16 Rada Miejska Śmigła podjęła na sesji 24 listopada 2016 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 239) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 grudnia 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Wskazane w sentencji przepisy badanej uchwały Rada Miejska Śmigła podjęła z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zwanej dalej: „ustawą”).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie

przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011r.; sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku dotyczącym uchwały podjętej na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy, stwierdził, że „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” (wyrok WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 570/11).

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 19c ust. 1 ustawy „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”.

W ocenie organu nadzoru przyjęta uchwała w zakresie wskazanych w sentencji przepisów nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji wynikającej z art. 19c ust. 1 ustawy. Przepisy te Rada wydała bowiem z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W przepisach § 3 badanej uchwały Rada określiła katalog zadań publicznych, które mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej. Regulacja ta wykracza poza zakres spraw, które rada gminy może unormować korzystając z upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 ustawy. Ponadto postanowieniami § 3 uchwały Rada w sposób bezprawny (tj. bez podstawy prawnej) zmodyfikowała materię uregulowaną ustawowo. Mimo iż w kwestionowanym zapisie uchwały Rada nawiązała do przepisu art. 19b ust. 1 ustawy, postanawiając, że „w ramach inicjatywy mogą być realizowane zadania publiczne wymienione w art. 19b ust. 1 ustawy”, to jednak wymieniony dalej w punktach 1-10 katalog tychże zadań nie pokrywa się z katalogiem zadań wymienionym przez ustawodawcę w powołanym przepisie.

W § 5 uchwały Rada uregulowała w sposób wiążący kwestie dotyczące treści i elementów składowych (w tym załączników) wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (ust. 5-6) oraz terminów jego składania (ust. 3 i 4).

W ocenie organu nadzoru przepis art. 19c ust. 1 ustawy nie upoważnia rady gminy do stanowienia w sprawie wymogów formalnych wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, ani też o trybie (w tym o wiążących terminach) jego składania. Rada na podstawie wskazanego przepisu ustawy dysponuje wyłącznie upoważnieniem do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny omawianych wniosków, a więc do dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena już złożonego wniosku o realizację zadania publicznego oraz wskazania, jakie kryteria będą miały zastosowanie przy tej ocenie.

Wyjaśnić należy, że ustawa nie przesądza o formie zewnętrznej ani też o elementach wniosku składanego do jednostki samorządu terytorialnego o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, wskazując jedynie, że wniosek ten stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 19b ust. 2 ustawy).

W świetle powyższego należy stwierdzić brak uprawnień po stronie Rady do określania w przedmiotowej uchwale w sposób wiążący elementów treści wniosku oraz załączników. Nie sposób bowiem uznać, aby w ramach kompetencji do określenia trybu, w jakim następuje ocena wniosku, możliwe było uzupełnienie przepisów ustawowych o wymagania dotyczące formy czy treści samego wniosku.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 24 listopada 2015 r. (sygn. akt II SA/Ol 1061/15), w którym Sąd ten wyjaśnił: „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 k.p.a. Oznacza to, że do tego wniosku będą miały zastosowanie przepisy art. 241 i nast. ustawy Kodeksu postępowania administracyjnego. 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 (...).”.

Przepisy § 5 ust. 5-6 uchwały, które w sposób wiążący odnoszą się do treści i elementów składowych wniosku i jego załączników, Rada podjęła zatem z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego. Z tego samego powodu za sprzeczne z art. 19c ust. 1 ustawy (tj. wykraczające poza zakres normy kompetencyjnej wynikającej z tego przepisu), uznać należy ustalenie w załączniku do badanej uchwały wymogu podpisania wniosku przez co najmniej dwie osoby reprezentacyjne biorące udział w inicjatywie oraz wskazanie dokumentów, które obligatoryjnie winny być dołączone do wniosku (odpowiednio pkt 1 i 2 pouczenia zawartego we wzorze wniosku).

Konsekwentnie, mając na względzie powyższe rozważania, za bezprzedmiotowy uznać należy przepis § 6 ust. 2 uchwały, w myśl którego: „W przypadku stwierdzenia braków formalnych we wniosku, Burmistrz wzywa do ich uzupełnienia w ciągu 7 dni od dnia otrzymania wezwania, z pouczeniem, że nie usunięcie braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania”. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że sytuację, gdy z treści wniosku nie można należycie ustalić jego przedmiotu, reguluje przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46). W opisanym przypadku wzywa się wnoszącego wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Z kolei przepis § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia pozwala na pozostawienie bez rozpoznania wniosków niezawierających imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego.

Również przepisy § 5 ust. 3 i 4 badanej uchwały, określające terminy składania wniosków, wykraczają poza zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19c ust. 1 ustawy i jako takie w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny.

W ocenie organu nadzoru w granicach upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 ustawy nie mieści się także stanowienie przez radę gminy o kwestiach odnoszących się do sfery wykonawczej już ocenionego wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Kwestie dotyczące postępowania po dokonaniu oceny wniosku pozostają bowiem w kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, który - jak wprost wynika z zapisów ustawy - po uwzględnieniu wniosku - zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą (art. 19d), opracowując wspólnie z wnioskodawcą dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys (art. 19g). Co więcej, przepis art. 19h ustawy nakazuje - w zakresie nieuregulowanym w ustawie - do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej stosować przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, 585 i 1579). Tym samym ustawodawca wykluczył kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego jakichkolwiek zagadnień dotyczących umów na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Tymczasem w § 8 badanej uchwały Rada zawarła regulacje odnoszące się do postępowania po dokonanej ocenie wniosków, w tym do zawarcia i wykonania umów, tj.: wprowadziła obowiązek wezwania wnioskodawcy do podpisania umowy w przypadku uwzględnienia wniosku (ust. 1), postanowiła o treści takiej umowy (ust. 2), sposobie rozliczeń z tytułu wykonania zadania publicznego zgodnie z zawartą umową (ust. 3 i 4), obowiązku publikowania informacji o realizacji zadania publicznego (ust. 5) oraz możliwości odstąpienia od umowy (ust. 6).

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska Śmigła, wprowadzając do badanej uchwały wskazane przepisy § 8, nie tylko wykroczyła poza zakres swoich kompetencji wynikających z art. 19c ust. 1 ustawy, ale jednocześnie w sposób sprzeczny z prawem wkroczyła w sferę uprawnień burmistrza.

Podkreślić należy, że zawarcie umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej jako „warunku realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy”, o czym mowa w § 8 ust. 1 badanej uchwały, wynika wprost z cytowanego wyżej przepisu art. 19d ustawy i nie wymaga ponownej regulacji przez prawodawcę miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że w pkt 1 i 2 lit. b pouczenia do wzoru wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (załącznik do badanej uchwały) zawarto odniesienie do oświadczenia stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały. Tymczasem przedłożona do oceny uchwała nie zawiera wskazanego załącznika, co czyni wymienione przepisy niejasnymi, budzącymi wątpliwości interpretacyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) wskazuje, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann