



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 lipca 2016 r.

Poz. 3696

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.28.8.2016.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 8 lipca 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)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 6, § 7, § 8 uchwały oraz załącznik nr 3 do uchwały Rady Miejskiej Głogów nr XXIII/192/16 z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 7 czerwca 2016 r. powołując się m.in. na art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016, poz. 239, ze zm., dalej także jako ustawa), Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę nr XXIII/192/16 w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej (dalej także jako uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dwukrotnie, tj. w dniu 16 czerwca 2016 r. oraz w dniu 24 czerwca 2016 r., przy czym dopiero w dniu 24 czerwca 2016 r., Prezydent Miasta Głogowa przesłał uchwałę wraz z kompletem załączników.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu prawnego Wojewoda Dolnośląski –Organ Nadzoru nad samorządem terytorialnym, stwierdził podjęcie § 6, § 7, § 8 uchwały oraz załącznik nr 3 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Głogowie została podjęta na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który zakreśla równocześnie granice upoważnienia dla Rady Miejskiej.: „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.”

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.

W trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru zauważył, iż regulacja § 6 i § 7, § 8 uchwały oraz załącznika nr 3 do uchwały także stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego. Rada Miejska uchwaliła bowiem postępowanie, dotyczące jednakże realizacji wniosku już po jego ocenie: „§6. 1.1 Po dokonaniu oceny wniosku, przeprowadza się analizę możliwości zaangażowania środków budżetowych oraz rzeczowych Gminy Miejskiej Głogów i powiadamia się wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosku. 2. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, wnioskodawcy zobowiązani są dostarczyć w ciągu 7 dni: 1) w przypadku wniosku składanego za pośrednictwem organizacji pozarządowych: a) kopię aktualnego dokumentu rejestracyjnego, b) pisemne oświadczenie mieszkańców, których dana organizacja pozarządowa reprezentuje o zaangażowaniu ich w realizacji zadania publicznego. 2) w przypadku osób fizycznych i nieformalnych grup mieszkańców, pisemne oświadczenie wszystkich osób wchodzących w skład potwierdzające zaangażowanie w realizację zadania publicznego oraz wskazujące osobę lub osoby, przez które będą reprezentowane (wzór takiego oświadczenia zawiera załącznik nr 3 do niniejszej uchwały). §7. Informacje o przyjęciu do realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Głogowie. §8. W przypadku przyjęcia wniosku do realizacji zostanie zawarta z wnioskodawcą na czas określony umowa o wykonywanie inicjatywy lokalnej.”. W załączniku nr 3 do uchwały Rada Miejska zamieściła zaś wzór oświadczenia osób fizycznych i nieformalnych grup mieszkańców potwierdzających zaangażowanie w realizację zadania publicznego.

Uchwała podjęta przez Radę Miejską w Głogowie, stanowi jak już wyżej wskazywano, akt prawa miejscowego i jest realizacją upoważnienia z art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. 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.”.

Tymczasem Rada w § 6, § 7 i § 8 uchwały oraz w załączniku nr 3 do uchwały wykroczyła poza kompetencję ustawową przyznaną jej w art. 19 c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdyż kwestie dotyczące postępowania po dokonaniu oceny wniosku pozostają poza kompetencją przewidzianą dla rady gminy w art. 19c ust. 1 ustawy. Również 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. Uchwała w tej sprawie – program współpracy z organizacjami pozarządowymi, dotyczy bowiem innego zakresu podmiotowego. W odniesieniu do inicjatywy lokalnej, z jednostką samorządu terytorialnego współpracują natomiast mieszkańcy, a organizacje pozarządowe mogą w tym jedynie pośredniczyć. Tym samym zarówno postępowanie dotyczące realizacji inicjatywy lokalnej jak i regulacje dotyczące finansowania inicjatywy lokalnej nie mogą znaleźć się w uchwale dotyczącej programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, gdyż pozostają poza zakresem kwestii, których taki program dotyczyć powinien.

Rada nie posiadała także uprawnienia do określenia w sposób wiążący katalogu dokumentów, które muszą złożyć wnioskodawcy po otrzymaniu zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu ich wniosków. Wskazane przez Radę w określonych postanowieniach § 6 ust. 2 uchwały oraz załącznika nr 3 do uchwały dokumenty nie są określeniem ani trybu ani szczegółowych kryteriów oceny wniosków.

Mając na uwadze zakres delegacji ustawowej art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podkreślić należy, iż Rada Miejska nie jest uprawniona do regulowania jakichkolwiek wytycznych co do terminu złożenia wniosku czy też uzupełnienia wniosku. 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 Miejska upoważniona była więc do stworzenia własnej procedury oceny wniosków, poza jej kompetencją pozostają natomiast kwestie dotyczące trybu samej inicjatywy lokalnej.

Odnosząc się do regulacji § 8 uchwały należy wskazać także, iż brak jest podstaw prawnych dla Rady Miejskiej do regulacji w zakresie umowy. Zgodnie z treścią art. 19 d ustawy „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.”. Tak więc to organ wykonawczy –

Prezydent Miasta Głogowa, nie Rada Miejska posiada kompetencje w zakresie umów zawieranych po uwzględnieniu wniosku 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 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).

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 (...)”.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*