



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.1049.2011.MW2

Wrocław, dnia 23 grudnia 2011 r.

GRU

[Signature]

Urząd Miasta Bolesławiec
Sekretariat

13890.2011.DGK

Wpłynęło dn. 30-12-2011

Przyjęto przez:
Elżbieta Chojnacka



00V005GND

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE
URZĄD MIASTA BOLESŁAWIEC
SEKRETARIAT

Wpł. 30. 12. 2011

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zmianami)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 23 listopada 2011 r. nr XVI/119/11 w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec na sesji w dniu 23 listopada 2011 r. podjęła uchwałę nr XVI/119/11 w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, zwaną dalej uchwałą. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 grudnia 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.), zwanej dalej ustawą, w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. Nr 78; poz. 483 ze zm.) a także z istotnym naruszeniem art. 19b ust. 2, art. 19c ust. 2, art. 19h ustawy.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy, przyznającego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do określenia 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. Przyjęty przez Radę Miasta tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatyw lokalnych zostały zamieszczone w załączniku nr 1 do uchwały. Z kolei załącznik nr 2 do uchwały stanowi wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

W załączniku nr 1 do uchwały przyjęto, że wnioskodawcy mogą składać wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej do Urzędu Miasta Bolesławiec na formularzu, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do uchwały. Przyjęto, że wnioski takie mogą być składane w terminie do 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy. W § 2 załącznika nr 1 do uchwały stwierdza się, że wniosek opiniuje Zespół ds. wspierania inicjatyw lokalnych, powołany przez Prezydenta Miasta Bolesławiec, w skład którego wchodzi zarówno przedstawiciele Rady jak i pracownicy Urzędu Miasta. Zespół w ciągu 30 dni od daty otrzymania niezbędnych dokumentów dokonuje analizy wniosku, oceny wniosku z uwzględnieniem wskazanych przez Radę kryteriów szczegółowych a następnie przyjmuje wniosek do realizacji bądź odrzuca go z podaniem uzasadnienia.

Zgodnie z § 3 załącznika nr 1 do uchwały, w przypadku przyjęcia wniosku do realizacji Gmina Miejska Bolesławiec zawiera umowę z wnioskodawcą o realizację inicjatywy lokalnej. Gmina może odstąpić od wykonania umowy, jeżeli po jej zawarciu zostaną ujawnione nowe okoliczności, uniemożliwiające realizację inicjatywy lokalnej bądź wnioskodawca nie wywiąże się z zadeklarowanego wkładu finansowego, rzeczowego lub wkładu pracy społecznej.

W ocenie organu nadzoru przyjęta uchwała nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji wynikającej z art. 19c ust. 1 ustawy. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że Rada Miasta dysponuje wyłącznie upoważnieniem do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, a więc dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena złożonego wniosku o realizację zadania publicznego oraz wskazania, jakie kryteria będą miały

zastosowanie przy tej ocenie. Trzeba przy tym mieć na względzie, że zgodnie z art. 19b ust. 2 ustawy wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast w art. 19h ustawy przyjęto, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej stosuje się przepisy ustawy Kodeks cywilny. W świetle powyższego należy stwierdzić brak uprawnień po stronie Rady Miasta Bolesławiec do określania w sposób wiążący wzoru wniosku i jego elementów. Nie sposób bowiem uznać, aby w ramach kompetencji do określenia trybu, w jakim następuje ocena wniosku, możliwe było uzupełnienie przepisów ustawowych o wymagania, dotyczące treści samego wniosku, a w szczególności w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli Kodeks nie wprowadza żadnych wymogów odnośnie wniosku, o którym mowa w art. 241 i następne tej ustawy, to również Rada Miasta nie dysponuje uprawnieniem do ograniczania możliwości wystąpienia z wnioskiem o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej poprzez wprowadzenie wymogu skorzystania z określonego wzoru formularza i podania żądanych przez nią treści. Z § 1 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały wynika natomiast, że możliwość złożenia wniosku powiązana jest z koniecznością skorzystania z formularza, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały.

Odnosnie przewidzianego w uchwale trybu oceny wniosków należy stwierdzić niedopuszczalność powołania zespołu, w skład którego mogą wchodzić zarówno przedstawiciele Rady Miasta jak i pracownicy Urzędu Miasta i wyposażenie go jednocześnie w uprawnienia do dokonywania oceny wniosku, przyjęcia wniosku do realizacji bądź odrzucenia go.

Przyznane zespołowi kompetencje w sposób istotny modyfikują obowiązujący porządek prawny. Z art. 19c ust. 2 ustawy wynika bowiem, że do oceny wniosku upoważniony jest organ wykonawczy gminy, a po jego uwzględnieniu zawiera on na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą (zgodnie z art. 19d ustawy). Respektowanie powyższego zapisu jest szczególnie istotne kontekście przywołanego wyżej art. 19b ust. 2 ustawy. Jeżeli złożony wniosek jest wnioskiem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, to konsekwentnie należy stosować art. 246 Kodeksu, zgodnie z którym wnioskodawcy niezadowolonymu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 niniejszego działu, a także prawo skargi w przypadku niezakończania wniosku w terminie określonym w art. 244 albo wskazanym w zawiadomieniu. Dla realizacji wskazanych wyżej uprawnień istotne jest zatem precyzyjne ustalenie, kto odpowiada za terminowość rozpatrzenia wniosku, kto dokonuje oceny wniosku i przyjmuje go do realizacji. Treść uchwały wskazuje wyraźnie na powołany w niej zespół do spraw wspierania inicjatyw lokalnych, podczas gdy ustawodawca przypisuje realizację omawianych czynności organowi stanowiącemu gminy.

Z powyższych względów nie sposób także zaakceptować przyjęte w uchwale rozwiązanie, polegające na włączeniu w tryb oceny wniosku nieznanego ustawie organu, w skład którego mieliby wchodzić zarówno reprezentanci organu stanowiącego Miasta jak i pracownicy Urzędu Miasta. 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. 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 opiniotwórcze. 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. W art. 33 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Jak wynika z art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. 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 opiniotwórczym, 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, zajmującego się analizą wniosku o realizację zadania publicznego w ramach

inicjatywy lokalnej, dokonywaniem jego oceny czy w końcu podejmującą decyzję o przyjęciu wniosku do realizacji lub odrzuceniu go, a więc w sposób sformalizowany uczestniczącego w procedurze dokonywania oceny wniosku. Przeciwnie – czynności te ustawodawca wyraźnie przypisuje organowi wykonawczemu gminy. O ile Prezydent Miasta uzna za konieczne powołanie zespołu, którego zadaniem będzie ocena złożonych wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, może to uczynić korzystając wyłącznie ze swych uprawnień jako zwierzchnika służbowego wobec podległych mu pracowników.

Organ nadzoru uznał również za niezgodną z prawem treść § 3 ust. 2 uchwały, wskazującego okoliczności, w jakich gmina może odstąpić od wykonania umowy. Umieszczenie tego typu regulacji w akcie prawa miejscowego sugeruje istnienie po stronie organu stanowiącego uprawnienia do wskazania w akcie administracyjnym okoliczności, w których organ, działający w oparciu o tę właśnie normę, uprawniony byłby do uchylenia się od skutków złożonego oświadczenia woli. Należy przy tym zaznaczyć, że kwestionowana uchwała dotyczy umowy, co do której, w oparciu o art. 19h ustawy, ma zastosowanie Kodeks cywilny. A zatem, jeżeli ustawa nie zawiera żadnych przepisów normujących sposób wykonania umowy, należy stosować przepisy Kodeksu cywilnego. Treść art. 19h ustawy wyklucza automatycznie kompetencję Rady Miasta do zamieszczania w przyjętej przez siebie uchwale takich zapisów, które odnoszą się do wad złożonego oświadczenia woli, wpływającą na jego skuteczność prawną, możliwości uchylenia się od jego skutków, wykonania zobowiązania i skutków ich niewykonania. Oczywiście istnieje możliwość przyjęcia przez strony umowy odpowiednich warunków, na jakich umowa będzie wykonana, jednak jest to możliwe wyłącznie w drodze czynności cywilnoprawnej.

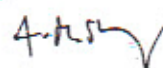
W odniesieniu do przedstawionej wyżej argumentacji należy zwrócić uwagę na konieczność przestrzegania przez Radę Miasta Boleśławiec konstytucyjnej zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W świetle powyższego należy uznać za niezgodne z prawem § 1 ust. 1 uchwały we fragmencie „na formularzu, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały”, § 2 i § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały a także załącznika nr 2 do uchwały. Mając na względzie, że kwestionowane przepisy wyczerpują wartość normatywną uchwały, należy stwierdzić jej nieważność w całości.

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

Zgodnie z art. 92 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