

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.185.2016.TDom.

z dnia 7 czerwca 2016 r.

Burmistrz Świebodzina

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. Nr 446) stwierdzam nieważność Zarządzenia nr 411/B/2016 Burmistrza Świebodzina z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wzoru oraz szczegółowego trybu realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

Uzasadnienie

Burmistrz Świebodzina w dniu 11 kwietnia 2016 r. wydał zarządzenie nr 411/B/2016 w sprawie określenia wzoru oraz szczegółowego trybu realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Zarządzenie doręczone zostało organowi nadzoru 13 maja 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowe zarządzenie istotnie narusza prawo, tj. art. 19c, 19d ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2016.239 j.t. ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1997.78.483 ze zm.).

Przepis art. 19b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 19b ust. 2).

Zgodnie z wymienionymi na wstępie przepisami ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (art. 19c ust.1), natomiast organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonuje oceny wniosku, biorąc pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej (art. 19c ust.2), a także po uwzględnieniu wniosku zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą (art. 19d). Przepisy te wprowadzają zatem swoisty podział zadań pomiędzy organem wykonawczym i stanowiącym gminy, zastrzegając dla tych organów określone zadania w procedurze inicjatywy lokalnej.

W ocenie organu nadzoru Burmistrz Świebodzina nie miał kompetencji do wydania kwestionowanego zarządzenia. Zadania określone w art. 19c ust. 1 i 2 ustawy zostały precyzyjnie wymienione oraz podzielone pomiędzy organem wykonawczym i stanowiącym gminy. Mając na uwadze przywołane przepisy prawa, należy uznać, że wśród zadań poszczególnych organów gminy przewidzianych w procedurze inicjatywy lokalnej nie mieści się: określanie przez organ wykonawczy gminy katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej, określanie wzoru wniosku oraz jego załączników; powoływanie zespołu do spraw opiniowania wniosków, określanie sposobu wyboru przez Burmistrza wniosku do realizacji i dalszego procedowania z wybranym wnioskiem z punktu widzenia budżetu gminy, określanie elementów umowy zawieranej z wnioskodawcą i przyczyn odstąpienia od jej wykonania, zasad nadzoru nad realizacją zadania publicznego, reguł kwalifikowania wkładu własnego wnioskodawcy, wyłączanie roszczeń o zwrot ewentualnych nakładów wnioskodawcy na zdanie publiczne oraz stanowienie o prawie rzeczowym do obiektów i urządzeń powstałych w wyniku realizacji powierzonych zadań.

Mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania (art. 7 Konstytucji RP). Powołanie jakiegokolwiek zespołu i wyposażanie go w kompetencje, czy też określanie wzoru wniosku oraz innych wymienionych powyżej zagadnień przez organ wykonawczy gminy musi mieć zatem wyraźne umocowanie w ustawie. Tymczasem ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz inne przepisy prawa nie wyposażają organu wykonawczego gminy w kompetencje do określania z góry zagadnień ujętych w kwestionowanym zarządzeniu. W obowiązującym prawie nie istnieje w szczególności żadna norma, która stanowiłby podstawę do określania wzoru wniosku oraz jego załączników, czy też do powołania zespołu zajmującego się opiniowaniem wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, a więc w sposób sformalizowany uczestniczącego w procedurze dokonywania oceny wniosku.

Ustawodawca ponadto w przepisie art. 19b ust. 2 ustawy przesądził, 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 Kodeks postępowania administracyjnego. Przepisy regulujące procedurę administracyjną nie zawierają natomiast żadnych szczególnych wymagań dotyczących składników wniosku. Wniosek należy więc traktować niezwykle szeroko. Oznacza to, że organ wykonawczy gminy nie ma prawa doprecyzowywać elementów wniosku.

Rażącym naruszeniem prawa jest również regulacja dotycząca stosunków cywilnoprawnych pomiędzy gminą i wnioskodawcą, podczas gdy sfera ta została zastrzeżona i kompleksowo uregulowana w kodeksie cywilnym. Warto również zaznaczyć, że o ile Burmistrz uzna za konieczne powołanie zespołu, którego zadaniem będzie zaopiniowanie złożonych wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, może to uczynić korzystając wyłącznie ze swych uprawnień jako zwierzchnika służbowego wobec podległych jemu pracowników. Nie może zaś przy wydawaniu w tym przedmiocie zarządzenia powoływać się na ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ani uchwałę Nr XV/239/2015 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, gdyż nie ma w tych aktach upoważnienia do takiego działania.

Z uwagi na powyższe, należało orzec o nieważności zarządzenia w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek