



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 marca 2012 r.

Poz. 905

WYROK NR SYGN.AKT III SA/WR 570/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk
Sędziowie	Sędzia NSA Anna Moskała
	Sędzia WSA Marcin Miemiec
	(sprawozdawca)
Protokolant	Paulina Białkowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 grudnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 1 ust.2 we fragmencie „pełnoletni”, § 1 ust. 5 wraz z załącznikiem nr 1 do uchwały,
§ 1 ust. 6 i 7, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 we fragmencie „w terminie 21 dni od dnia złożenia
poprawnego pod względem formalnym wniosku z zastrzeżeniem ust. 5”, § 6 ust.4 we
fragmencie „z zastrzeżeniem ust. 5” oraz § 6 ust. 5 uchwały Rady Miejskiej w Miliczu
z dnia 30 czerwca 2011 r., nr X/40/11

w przedmiocie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację
zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 2 we fragmencie „pełnoletni”, § 1 ust. 5 wraz z załącznikiem nr 1 do uchwały, § 1 ust. 6 i 7, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 we fragmencie „w terminie 21 dni od dnia złożenia poprawnego pod względem formalnym wniosku z zastrzeżeniem ust. 5”, § 6 ust. 4 we fragmencie „z zastrzeżeniem ust. 5” oraz § 6 ust. 5 uchwały Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 30 czerwca 2011 r., nr X/40/11

II. określa, że zaskarżona uchwała w części, w której stwierdzono nieważność, nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej także u.s.g.), zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w Miliczu nr X/40/11 z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, wnosząc o stwierdzenie nieważności następujących przepisów: § 1 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletni”, § 1 ust. 5 wraz załącznikiem nr 1 do uchwały, § 1 ust. 6 i ust. 7, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 we fragmencie: „w terminie 21 dni od dnia złożenia poprawnego pod względem formalnym wniosku, z zastrzeżeniem ust. 5”, § 6 ust. 4 we fragmencie: „z zastrzeżeniem ust. 5” oraz § 6 ust. 5.

W uzasadnieniu skargi wojewoda stwierdził, że w podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. na upoważnienie ustawowe zawarte w art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536), przyznającym organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencje 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. Wojewoda podkreślił, że przepis ten wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści uchwały polegający wyłącznie na uregulowaniu trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej z zaznaczeniem, iż kryteria te powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

Wojewoda odwołał się do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konstytucyjna zasada praworządności ustalona tym przepisem wymaga od organów administracji publicznej przestrzegania przepisów o właściwości. Oznacza to, że organy administracji publicznej mogą podejmować działania prawne tylko w zakresie przyznanej kompetencji. Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą jest zatem nielegalne. Narusza również przepis art. 94 konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wojewoda podkreślił, że akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią 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 nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Wojewoda powołał ponadto § 115 i § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Wynika z tego, że w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W uchwale nie zamieszcza się też przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.

Odnosząc się do zakwestionowanej regulacji uchwały, wojewoda podniósł, że w § 1 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła: „Uprawnieni do składania wniosków o których mowa w ust. 1 są pełnoletni mieszkańcy Gminy Milicz”. Artykuł 19b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi natomiast: „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”. Wojewoda stwierdził, że Rada Miejska tym przepisem § 1 ust. 2 uchwały nr X/40/II istotnie zmodyfikowała przepis art. 19b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwał jest bowiem niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Według wojewody, w wyroku NSA oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r. (sygn. akt I SA/Lu 882/02) trafnie stwierdzono: „Gmina nie może wkraczać w materie uregulowane ustawami, bowiem w odbiorze społecznym może to tworzyć mylne wyobrażenie, iż źródłem normy prawnej określającej adresatom prawa i obowiązki jest nie przepis ustawy, lecz zawierający jego dosłowne bądź zmodyfikowane powtórzenie stosowny fragment aktu wykonawczego”. Według stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zawartego w wyroku z dnia 14 października

1999 r., uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy" (II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. stwierdził: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego" (II SA/Wr 2572/02).

Wojewoda powołał także § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, z którego wynika, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma zatem prawa powielać czy modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Wojewoda podkreślił zatem, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W nauce prawa i w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm kompetencyjnych. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne należy interpretować ściśle, literalnie. Zakazuje się także wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Według wojewody, regulacja § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „pełnoletni”, jako modyfikacja przepisu ustawowego, narusza prawo w sposób istotny, zasadny jest zatem wniosek o stwierdzenie nieważności tego fragmentu uchwały.

W § 1 ust. 5 załącznika nr 1 uchwały, Rada Miejska ustanowiła wzór wniosku określając elementy, jakie powinien zawierać tenże wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W § 1 i ust. 7 postanowiono: „W przypadku, o którym mowa w ust. 4, do wniosku załącza się pełnomocnictwo wraz z listą mieszkańców upoważniających grupę inicjatywną do złożenia wniosku. Lista zawiera imiona i nazwiska, adres zamieszkania, numer PESEL oraz własnoręczne podpisy mieszkańców udzielających pełnomocnictwa oraz dane osób upoważniających -stanowiących grupę inicjatywną - wraz z informacją o przyjęciu pełnomocnictwa (ust. 6). Zakres pełnomocnictwa, o którym mowa w ust. 6 obejmuje w szczególności: 1) złożenie wniosku o realizację określonego zadania w ramach inicjatywy lokalnej, 2) udział w opracowaniu dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogramu i kosztorysu, 3) zawarcie umowy na realizację zadania, 4) złożenie informacji o wykonaniu zadania”.

Wojewoda powołał art. 19b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stanowiący, że w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Według art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Następnie wojewoda stwierdził, że mając na uwadze zakres delegacji art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, należy podkreślić, iż Rada Miejska nie jest uprawniona do stanowienia o treści wniosku. Ustawodawca w przepisie art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przesądził bowiem, że wniosek o realizację zadania publicznego jest wnioskiem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że do tego wniosku zastosowanie będą miały przepisy k.p.a. o wniosku. 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 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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. 5 i ust. 6 uchwały. Określenie w § 1 ust. 7 uchwały zakresu pełnomocnictwa wojewoda uznał również jako przekroczenie kompetencji rady gminy wynikającej z art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przechodząc do kwestii regulacji sprawy pełnomocnictwa wojewoda zauważył, że jest to w prawie polskim 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. Nr 16, poz. 93 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 zdaniem wojewody, Rada Miejska przekroczyła swoje upoważnienie ustawowe. Rada Miejska 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.

Następnie wojewoda odniósł się do § 5 ust. 1 uchwały, gdzie ustalono, że: „Burmistrz dokonuje oceny formalnej wniosków w terminie 7 dni od dnia ich wpłynięcia”. Według § 6 ust. 1 uchwały: „Oceny merytorycznej wniosków dokonuje Burmistrz sporządzając protokół oceny wniosków, w terminie 21 dni od dnia złożenia poprawnego pod względem formalnym wniosku, z zastrzeżeniem ust. 5”. Zgodnie z § 6 ust. 5 uchwały: „W roku 2011 ustała się 14 dniowy termin na dokonanie oceny merytorycznej, o której mowa w ust. 1 oraz uzgodnień, o których mowa w ust. 4”.

Odnosząc się do kwestii terminu rozpatrzenia wniosku w ramach inicjatywy lokalnej, w konsekwencji odesłania z art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wojewoda stwierdził, że zastosowanie znajdują tu odpowiednie przepisy k.p.a., regulujące termin rozpatrzenia wniosku. Artykuł 244 § 1 k.p.a. stanowi, że w sprawie terminu załatwiania wniosków stosuje się przepis art. 237 § 1, zgodnie z którym organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Wojewoda podkreślił, że w świetle cytowanych przepisów nie budzi wątpliwości, iż wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej winien zostać rozpoznany bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Rada Miejska dokonała tymczasem modyfikacji art. 237 § 1 k.p.a. Ustaliła bowiem, że wniosek podlega rozpoznaniu przed upływem 30 dni od daty wpłynięcia wniosku. Z art. 237 § 1 k.p.a. wynika natomiast, że wniosek powinien zostać rozpatrzony bez zbędnej zwłoki i nie później niż w ciągu miesiąca.

Wojewoda stwierdził zatem, że przyjęcie przez Radę Miejską § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 we fragmencie: „... w terminie 21 dni od dnia złożenia poprawnego pod względem formalnym wniosku, z zastrzeżeniem ust. 5” oraz przyjęcie § 6 ust. 5 uchwały nie mieści się w realizacji upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19c ust. 1 ustawy. Narusza jednocześnie przepisy k.p.a. w zakresie wniosku w zw. z art. 19b ust. 2 ustawy. Z uwagi na zakwestionowanie § 6 ust. 5 uchwały, zasadne jest więc stwierdzenie nieważności § 6 ust. 4 uchwały we fragmencie: „z zastrzeżeniem ust. 5”.

W konkluzji wojewoda stwierdził, że w świetle dokonanych ustaleń skarga jest zasadna i celowa.

W odpowiedzi na skargę gmina wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu podniesiono, że nie można się zgodzić z zarzutami skargi. W szczególności bezzasadne są zarzuty obejmujące stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 uchwały we fragmencie „pełnoletni”, § 1 ust. 5 i 6 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały, w którym Rada Miejska w Miliczu ustanowiła wzór wniosku o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej. Nie można się zgodzić z zarzutem odnoszącym się do § 1 ust. 2, że przepis ten istotnie modyfikuje treść art. 19b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, naruszając tym prawo w sposób istotny, że powoduje to dezinformację, prowadząc do interpretacji przepisów sprzecznej z intencjami ustawodawcy.

Według gminy, art. 19d ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawiera ogólny zapis „mieszkańcy”. Nie przekazuje on pełnego obrazu, kto prawnie może złożyć wniosek. Zgodnie z art. 11 Kodeksu cywilnego pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności. Dodanie w uchwale „pełnoletni” nie modyfikuje ani nie prowadzi do interpretacji przepisów sprzecznej z intencjami ustawodawcy. Wprowadzenie tego zapisu ma charakter wykonawczy z zachowaniem czytelności dla jego adresatów oraz organu realizującego uchwałę. Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej nastąpi po podpisaniu umowy cywilnoprawnej, z której wynikają określone obowiązki i sankcje. Dlatego też tak istotny jest zapis wprowadzony przez Radę Miejską.

W zakresie odnoszącym się do § 1 ust. 5 i 6 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały Wojewoda podniósł, że art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie daje podstawę jedynie do określenia przez organ stanowiący trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosku. Według wojewody, z tego przepisu nie można wywieść kompetencji Rady Miejskiej do określenia wzoru wniosku oraz jego części składowych. Gmina się z tym nie godzi. Przepis art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie upoważnił bowiem radę gminy do określenia trybu oceny wniosków. Przepis ten winien być

interpretowany ściśle. Oznacza to, że przy ustalaniu jego treści dominującą rolę powinna odgrywać wykładnia językowa. Przez słowo „tryb” należy rozumieć: sposób postępowania, załatwiania pewnych spraw, z zachowaniem ustalonej kolejności poczynąń, porządek, metodę postępowania, sposób. Skoro więc ustawodawca upoważnił w art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie radę gminy do określenia metody postępowania w zakresie oceny wniosków to według gminy należy uznać, że upoważnienie to obejmuje również możliwość uregulowania wzoru wniosku oraz jego części składowych.

Gmina nie podziela zatem stanowiska wojewody o braku upoważnienia rady gminy do określenia na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wzoru wniosku i wskazania jego elementów składowych. Według gminy, brak w k.p.a. określenia treści, jaką powinien zawierać wniosek, uzasadnia regulację tej problematyki.

Gmina podkreśliła, że zakres zastosowania przepisu art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz działu VIII rozdziału 3 k.p.a. krzyżują się. Ze względu na to, że k.p.a. zawiera ogólną regulację instytucji wniosku zasadne wydaje się stwierdzenie, iż art. 19c ust. 1 ma charakter normy szczególnej. Zgodnie z powszechnie uznaną regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali* przepis szczególny wyłącza zastosowanie przepisu ogólnego. Odnosząc to do rozpatrywanej sprawy, gminie wydaje się oczywiste, iż postanowienia § 1 ust. 5 i 6 uchwały nie są sprzeczne z art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawodawca w art. 19c ust. 1 tej ustawy zawarł normę szczególną, na podstawie której radę gminy upoważniono do regulacji bardziej szczegółowej, niż przewidziana przez k.p.a.

Przedstawiona przez wojewodę interpretacja art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest sprzeczna z art. 94 Konstytucji, który przyznaje organom samorządu terytorialnego kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego na obszarze ich działania. Rada gminy została upoważniona do uregulowania trybu oceny wniosków, przez co należy rozumieć również kompetencję do określenia wzoru wniosku i jego części składowych. Stanowisko Wojewody w tym zakresie budzi również wątpliwości w świetle ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego aktów prawa miejscowego, których nie objęto działaniem nadzorczym Wojewody, a które szczegółowo określają elementy składowe wniosku a w przypadku jednej uchwały określenie wzoru wniosku.

Wzór wniosku ma służyć przyszłym wnioskodawcom, ułatwiając im jeden z etapów realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Ma on charakter pomocowy i w tym zakresie jego określenie wydaje się zasadne dla skutecznej realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Z tych względów skarga odnośnie § 1 ust. 2 oraz ust. 5 i 6 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały jest bezzasadna.

Jeśli idzie o wniosek o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 7 uchwały, trudno jest ustalić, z jakim przepisem ustawy jest on sprzeczny. Bezzasadne jest powoływanie się na przepisy ustawy Kodeks cywilny. Zgodnie bowiem z art. 1 KC, reguluje on wyłącznie stosunki cywilnoprawne. Artykuł 2 k.p.a. stanowi, że kodeks ten normuje postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych. Bez wątpienia postępowanie w sprawie wniosku nie ma charakteru stosunku cywilnoprawnego. W związku z tym uznać należy, że przepisy KC regulujące pełnomocnictwo nie mają zastosowania do postępowania w sprawie wniosków. Instytucja pełnomocnictwa uregulowana w k.p.a. nie jest tożsama z pełnomocnictwem regulowanym przez prawo cywilne. W związku z tym powoływanie się na przepisy KC dla wykazania niezgodności przepisów uchwały z normami ustawowymi jest bezzasadne. Należy też podkreślić, że uchwała nie determinuje zakresu pełnomocnictwa. Przepis § 1 ust. 7 uchwały stanowi bowiem: „Zakres pełnomocnictwa, o którym mowa w ust. 6 obejmuje w szczególności ...”. Użycie zwrotu „w szczególności” wskazuje na otwarty charakter następującego po nim wyliczenia. Wyliczenie jest przykładowe i nie można uznać, iż wyczerpuje ono zakres umocowania, które zostaje udzielone pełnomocnikowi. Gmina podniosła, że art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie upoważnia organ stanowiący do uregulowania trybu oceny wniosków. Należy więc przyjąć, że zobowiązanie grupy mieszkańców do działania przez pełnomocnika nie wykracza poza delegację ustawową. Skoro przez „tryb” należy rozumieć „sposób postępowania”, to bez wątpienia przepis § 1 ust. 7 uchwały nie wykracza poza udzielone radzie gminy upoważnienie.

Gmina stwierdziła, że niezasadny jest wniosek Wojewody o uchylenie § 5 ust. 1, fragmentu § 6 ust. 1, 4 oraz 5 uchwały. Jak już wskazano, rada gminy upoważniona została do uregulowania trybu oceny wniosków. Należy przez to rozumieć określenie sposobu postępowania, załatwiania pewnych spraw, z zachowaniem ustalonej kolejności poczynąń. Z tego względu określenie przez Radę Gminy w Miliczu terminów, w których dokonywane są poszczególne czynności w zakresie oceny wniosków nie stanowi przekroczenia delegacji ustawowej. Już wskazano, że art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 244 § 1 w zw. z art. 237 § 1 k.p.a. Z tego względu należy przyjąć, że określenie przez radę gminy innych terminów załatwienia wniosku, niż przewidziane w k.p.a., nie daje podstaw

do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały. W zakresie uregulowanym art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przepisy k.p.a. nie mają zastosowania.

Konieczność regulacji przez Radę Gminy w Miliczu terminów załatwienia wniosku wynika z jego specyfiki. Tryb oceny wniosków uregulowany uchwałą odbiega od trybu załatwiania tradycyjnych wniosków. Gdyby miało być inaczej, ustawodawca zrezygnowałby z regulacji art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stwierdzenie braku kompetencji rady gminy do określenia terminów załatwiania wniosku byłoby równoznaczne ze znacznym obniżeniem sprawności i szybkości ich rozpatrywania. Nie sposób uznać, by takie rozumienie przepisu art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie pozostawało w zgodzie z art. 12 § 1 k.p.a. Wymaga podkreślenia, iż przewidziane w uchwale terminy są krótsze od uregulowanych w k.p.a. Z tego względu § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 i ust. 4 oraz § 6 ust. 5 uchwały pozostają w zgodzie z zasadą szybkości postępowania administracyjnego. Stąd nie można uznać, iż przepisy te są sprzeczne z normami ustawowymi. Przeciwnie, przyczyniają się one do realizacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego w pełniejszy sposób. Istotny, wymagający podkreślenia, jest charakter terminów określonych w uchwale. Mają one istotne znaczenie dla procedury wewnętrznej dla realizacji zadania przez organ gminy. Nie są wiążące na płaszczyźnie adresat – organ. Terminy te nie mają bowiem zastosowania na płaszczyźnie adresat normy – organ realizujący zadanie, a wyłącznie określają terminowość na płaszczyźnie realizacji zadania przez organ. Ma to istotne znaczenie dla szybkości, sprawności oceny wniosków. Podważenie tak wprowadzonej regulacji budzi wątpliwość w świetle zasady szybkiego i skutecznego działania administracji publicznej. Terminy te mają charakter informacyjny dla adresatów normy. Umożliwia to śledzenie etapów działania organu. W związku z tym mamy do czynienia z transparentnością działania organu administracji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Według art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Ani ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej także u.s.g.) nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Według Sądu, wojewoda badając legalność zaskarżonych przepisów uchwały stwierdził zasadnie, że przepisy wykraczają poza materię wyznaczoną powołanym przepisem ustawy. Stąd brak jest umocowania ustawowego do uchwalenia tych przepisów. Skarga jest więc zasadna.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem nauki prawa oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Artykuł 93 ust. 1 u.s.g. stanowi, że po upływie 30 dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że w rozpatrywanej sprawie upłynął ów ustawowy 30 dniowy termin stwierdzenia nieważności uchwały, organ nadzoru zaskarżył ją do Sądu.

W rozpatrywanej sprawie Sąd ocenia legalność zaskarżonych przez wojewodę następujących przepisów uchwały Rady Miejskiej w Miliczu nr X/40/II z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie określenia trybu

i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej: § 1 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletni”, § 1 ust. 5 wraz załącznikiem nr 1 do uchwały, § 1 ust. 6 i ust. 7, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 we fragmencie: „w terminie 21 dni od dnia złożenia poprawnego pod względem formalnym wniosku, z zastrzeżeniem ust. 5”, § 6 ust. 4 we fragmencie: „z zastrzeżeniem ust. 5” oraz § 6 ust. 5.

Kompetencje prawotwórcze organów samorządu terytorialnego uregulowane są konstytucyjnie. Według art. 87 ust. 2 konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Artykuł 94 konstytucji stanowi, że 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Taką ustawą jest ustawa o samorządzie gminnym, która w art. 40 ust. 1 stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W rozpatrywanej sprawie ustawowy przepis upoważniający radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego jest zawarty w art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536), według którego: „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 gminy jest związana 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.

Wojewoda przyjął zatem trafnie, że akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią 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.

Uwzględniając te zasady, należy stwierdzić, że rada gminy przyjmując w § 1 ust. 2 uchwały, że uprawnieni do składania wniosków, o których mowa w ust. 1, są pełnoletni mieszkańcy Gminy Milicz, naruszyła w sposób istotny art. 19b ust. 1 ustawy. Według tego przepisu uprawnieni są bowiem mieszkańcy gminy. Rada gminy nie ma kompetencji do modyfikowania norm ustawowych. Sąd w pełni podziela argumentację wojewody w tym zakresie, opartą o poglądy nauki prawa oraz o ustalone orzecznictwo sądowo administracyjne. Nietrafny jest zatem pogląd, że rada gminy była uprawniona do doprecyzowania treści ustawy w tym zakresie.

Rada gminy ustaliła w § 1 ust. 5 i w załączniku nr 1 uchwały elementy składowe oraz wzór wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Według art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Do tego wniosku stosuje się zatem przepisy k.p.a. Nie było zatem podstaw do podejmowania szczegółowej regulacji w tym zakresie przez radę gminy. Taka regulacja wydana bez podstawy prawnej narusza w sposób istotny prawo. Nietrafny jest pogląd gminy, że art. 19c ust. 1 ustawy ma charakter szczególny wobec k.p.a. w sytuacji, gdy art. 19b ust. 2 odsyła właśnie do k.p.a.

W § 1 ust. 6 i ust. 7 uchwały uregulowano szczegółowo kwestię pełnomocnictwa. Do wprowadzenia tej regulacji także nie było podstaw prawnych. Jak trafnie podkreślił wojewoda, pełnomocnictwo jest instytucją prawną uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego powołanymi przez ten organ. Rada gminy nie jest kompetentna do modyfikowania czy uzupełniania tych przepisów. Nie wynika to w szczególności z delegacji prawodawczej, zawartej w art. 19c ust. 1 ustawy. Nietrafny jest pogląd gminy, że Kodeks cywilny ma zastosowanie jedynie w stosunkach cywilnoprawnych, a przedmiotowe postępowanie ma charakter administracyjny, co uzasadnia podjętą regulację. W istotnych kwestiach zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych k.p.a. w art. 30 odwołuje się bowiem do przepisów prawa cywilnego.

Odnosząc się do § 5 ust. 1 uchwały, należy przyjąć, że art. 19b ust. 2 ustawy, ustalający, że w wniosek, o którym mowa w ust. 1, jest wnioskiem w rozumieniu k.p.a., przesądza o tym, że do postępowania w sprawie załatwienia takiego wniosku stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Artykuł 19c ust. 1 ustawy nie może zatem stanowić podstawy do określenia w akcie prawa miejscowego innego terminu

załatwienia wniosku niż ustalony w k.p.a. oraz podziału postępowania w takiej sprawie na etapy. Uzasadnieniem prawnym dla tej regulacji nie może być natomiast zasada szybkości postępowania administracyjnego. Zatem i w tym zakresie Sąd uznał za zasadne stanowisko wojewody. Sąd nie podziela natomiast poglądu gminy, że ta regulacja ma jedynie charakter informacyjny dla wnioskodawców, że wiąże jedynie gminę. Przepisy te są bowiem zawarte w akcie prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, a nie w akcie wewnętrznie obowiązującym.

Z uwagi na to, że przedmiotem orzekania Sądu jest konkretna sprawa, Sąd nie odnosi się do aktów prawa miejscowego, o których jest wzmianka w odpowiedzi na skargę, zawierających podobne regulacje jak zaskarżona uchwała, których organ nadzoru nie zakwestionował.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonych przepisów uchwały.