

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.156.2015.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j. t. Dz. U. z 2015 r., poz. 1445).

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 2, § 5, § 6, § 7, § 9, § 10 oraz § 12 załącznika Nr 1 uchwały Nr X/52/15 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 26 października 2015 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

UZASADNIENIE

W dniu 26 października 2015 r. Rada Powiatu Zambrowskiego podjęła uchwałę Nr X/52/15 w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, która 30 października 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niektóre postanowienia zawarte w załączniku do przedmiotowej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 25 listopada 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Wypełniając dyspozycję normy prawnej art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.), Rada Powiatu określiła tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, stanowiące załącznik do przedmiotowej uchwały.

W toku badania legalności niniejszego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż część podjętych przez Radę Powiatu uregulowań stanowi przekroczenie ww. delegacji ustawowej.

Należy podkreślić, iż norma kompetencyjna ww. przepisu prawa upoważnia organ stanowiący do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Określenie „trybu” wiąże się ze sposobem postępowania związanym z wnioskowaniem w sprawie inicjatywy lokalnej, zaś kryteria oceny wniosków, to kryteria którymi kieruje się organ wykonawczy przy wyborze wniosku. W ramach określenia kryteriów wskazane jest określenie wagi (znaczenia) każdego z nich. Tym samym, wskazana delegacja ustawowa sprowadza się jedynie do określenia elementów proceduralnych związanych ze złożeniem i oceną wniosku o realizację zadania publicznego. Poza uprawnieniem organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego pozostaje zatem kwestia formy złożenia wniosku (§ 4 ust. 2 załącznika do uchwały), jego elementów składowych (§ 5 załącznika do uchwały), rodzaju dodatkowych dokumentów składanych wraz z niniejszym wnioskiem (§ 6 załącznika do uchwały), określenia trybu pracy właściwej komórki organizacyjnej Starostwa Powiatowego bądź powiatowej jednostki organizacyjnej opiniującej złożony wniosek (§ 7 załącznika do uchwały) czy postanowienia dotyczące dalszych etapów realizacji inicjatywy lokalnej, jak podjęcie decyzji w sprawie przyjęcia lub odmowy przyjęcia danego zadania (§ 9 załącznika do uchwały), nadzór nad jego realizacją (§ 10 załącznika do uchwały) oraz warunków odstąpienia od umowy na realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej (§ 12 załącznika do uchwały).

Wskazane powyżej przepisy uchwały nie regulują ani trybu, ani kryteriów oceny wniosku. Obejmują etap przed dokonaniem oceny wniosków oraz po dokonaniu tej oceny, a więc realizacji zadania.

Podkreślić należy, iż badana uchwała Rady Powiatu wydana na podstawie art. 19c ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi kontynuację źródeł prawa, jako akt prawa miejscowego, stąd zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę. Taka działalność prawodawcza organu stanowiącego stanowi istotne naruszenie prawa.

Przechodząc do oceny legalności poszczególnych zapisów badanego załącznika, należy zważyć, co następuje.

Rada Powiatu Zambrowskiego regulując kwestię wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej postanowiła w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały,

iż wniosek należy złożyć „w zamkniętej kopercie z napisem: ”Inicjatywa lokalna”, w sekretariacie Starostwa Powiatowego w Zambrowie lub przesłać na adres: Starostwo Powiatowe w Zambrowie, ul. Fabryczna 3, 18 – 300 Zambrów”.

W aspekcie merytorycznym istotnym jest podkreślenie, iż wniosek złożony w ramach inicjatywy lokalnej, jako wniosek w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, podlega regulacji Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. 2002 r. Nr 5, poz. 46). Zapis badanej uchwały jest sprzeczny z treścią § 5 tego rozporządzenia bowiem ogranicza on sposób składania wniosku do złożenia wniosku osobiście oraz tradycyjnie w formie papierowej. Tymczasem stosownie do § 5 Rozporządzenia skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada nie może w tej materii wprowadzać własnych regulacji, odbiegających od powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W § 5 ust. 1 i § 6 załącznika do kwestionowanego aktu prawnego uregulowane zostały przez Radę elementy składowe wniosku oraz rodzaj dokumentów jakie należy dołączyć do wniosku. Mając na uwadze natomiast zakres delegacji art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organ nadzoru stoi na stanowisku, iż rada nie jest uprawniona do stanowienia o treści wniosku.

Według art. 19b ust. 2 ustawy wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że do tego wniosku będą miały zastosowanie przepisy art. 241 i nast. Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn zm.). Przepisy regulujące procedurę administracyjną nie zawierają natomiast żadnych szczególnych wymagań dotyczących składników wniosku. Wniosek należy więc traktować niezwykle szeroko. Oznacza to, że rada powiatu 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, czy też innych dokumentów składanych razem z nim.

Jednocześnie podnieść należy, iż organ wykonawczy może opracować wzór wniosku, ale wyłącznie jako pomoc dla chcących skorzystać z gotowego wzoru. Nie można jednak narzucać takiego wzoru wniosku jako jedynie dopuszczalnego.

Ponadto, Rada Powiatu Zambrowskiego nałożyła na komórkę organizacyjną Starostwa Powiatowego oraz powiatową jednostkę organizacyjną różnego rodzaju obowiązki w części dotyczącej oceny wniosków (§ 7 załącznika do uchwały).

W ocenie organu nadzoru, uregulowania te nie mieszczą się w ramach kompetencji ustawowej oraz naruszają w sposób istotny art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym jako kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania Starostwa. Należy wskazać, iż jedynie Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, a tym samym to w jego kompetencji leży zlecenie poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz pracownikom urzędu określonych zadań.

Jako bezprawne wkroczenie w uprawnienia organu wykonawczego i przekroczenie delegacji ustawowej należy traktować także postanowienia dotyczące dalszych etapów realizacji inicjatywy lokalnej, jak podjęcie decyzji w sprawie przyjęcia lub odmowy przyjęcia danego zadania przez Zarząd Powiatu (§ 9 załącznika do uchwały), nadzór nad jego realizacją (§ 10 załącznika do uchwały) oraz warunków odstąpienia od umowy na realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej (§ 12 załącznika do uchwały).

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).

Reasumując, każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntowała się opinia dotycząca dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym – zakaz stosowania wykładni rozszerzającej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto wymaga podkreślenia, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (*vide*: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, w części, jest w pełni uzasadnione.

Stosownie do postanowień art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Powiatowi prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:
Rada Powiatu Zambrowskiego

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli