

Łódź, 11 lutego 2021 r.

PNIK-I.4131.130.2021

Rada Gminy Kutno

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXVII/213/2021 Rady Gminy Kutno z dnia 22 stycznia 2021 w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 27 stycznia 2021 r.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, 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 ten wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści uchwały. Przedmiotowa uchwała została wydana jako akt prawa miejscowego, a zatem winna regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy ustawy, 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.

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.

Mając na uwadze powyższy przepis, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących regulacji zawartych w Załączniku do uchwały.

1) w § 1 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada zawarła szereg regulacji, które stanowią definicję pojęć używanych w uchwale. Treść tych zapisów wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż w § 1 ust. 2 lit. a wskazano, iż wnioskodawcą mogą być mieszkańcy Gminy Kutno - osoba fizyczna lub grupa osób posiadających meldunek na pobyt stały na terenie Gminy Kutno.

Rada w ten sposób naruszyła art. 19b ust. 1 ustawy, bowiem zgodnie z tą regulacją w ramach inicjatywy lokalnej uprawnionymi do złożenia wniosku o realizację zadania publicznego są mieszkańcy gminy na terenie, której mają miejsce zamieszkania. Ustawodawca nie wprowadza kryterium dodatkowego tj. obowiązku posiadania zameldowania na terenie gminy. Należy również wskazać, że Rada nie jest uprawniona do modyfikowania przepisu ustawowego;

2) Jako niemieszczące się w granicach delegacji ustawowej należy uznać przepisy Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały znajdujące się:

a) w treści § 2, który reguluje: pojęcie inicjatywy lokalnej, określa zadania podlegające realizacji w ramach inicjatywy lokalnej poprzez powołanie przepisu art. 19b ust. 1 ustawy, określa powstanie inicjatywy lokalnej na dany rok,

b) w treści § 3, który wymienia zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej,

c) w treści § 4 ust. 4 regulującego wkład własny Wnioskodawcy w realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, charakter wsparcia Gminy Kutno w ramach realizacji inicjatywy lokalnej.

Ponieważ Rada Gminy uprawniona jest tylko do tego na co pozwala przepis ustawy, a nie do normowania sytuacji, dla których nie posiadała umocowania ustawowego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 570/11);

3) w § 5 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada wprowadziła obowiązek złożenia projektu na formularzu, którego wzór stanowi załącznik nr 2. We wzorze tym wymienione zostały elementy, jakie powinien zawierać wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Natomiast w ust. 2 i ust. 3 tego paragrafu Rada wymieniła katalog dokumentów, które należy dołączyć do wniosku złożonego w ramach inicjatywy lokalnej. Mając na uwadze zakres delegacji art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie należy podkreślić, iż Rada Gminy nie jest uprawniona do stanowienia o treści wniosku. Ustawodawca w przepisie art. 19b ust. 2 ustawy przesądził bowiem, że wniosek o realizację zadania publicznego jest wnioskiem w rozumieniu KPA. Oznacza to, że do tego wniosku będą miały zastosowanie przepisy art. 241 i następne 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 rada gminy nie ma prawa doprecyzowywać elementów wniosku. Upoważnienie zawarte 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 uchwały (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 1061/15).

Także określenie katalogu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku złożonego w ramach inicjatywy lokalnej stanowi istotne naruszenie art. 19c ust. 1 i art. 19b ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych regulacji nastąpiło z przekroczeniem ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1. Ponadto w § 5 ust. 2 lit. a uregulowano kwestię pełnomocnictwa. Do wprowadzenia tej regulacji również nie było podstaw prawnych;

4) w § 5 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że komisja może zobowiązać Wnioskodawcę do złożenia w ustalonym terminie dodatkowych informacji, wyjaśnień lub dokumentów mających wpływ na ocenę wniosku. Nie złożenie wskazanych dokumentów lub wyjaśnień w terminie powoduje wykluczenie podmiotu z postępowania. Organ nadzoru zwraca uwagę, iż wniosek złożony w ramach inicjatywy lokalnej, jako wniosek w rozumieniu KPA podlega regulacji Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5 poz. 46). Rozporządzenie Rady Ministrów rozróżnia sytuacje dotyczące niepełnego wniosku na te, gdy wniosek nie zawiera imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego - nakazując pozostawienie go bez rozpoznania, a także sytuację, w której zgodnie

z § 8 ust. 2 rozporządzenia z treści wniosku nie można należycie ustalić jego przedmiotu. W takim wypadku organ wzywa wnoszącego wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania. Tym samym właśnie te przepisy rozporządzenia powinny znaleźć zastosowanie w przypadku braków w treści wniosku w ramach inicjatywy lokalnej. Rada nie może w tej materii wprowadzać własnych regulacji, odbiegających od powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

5) w § 5 ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały zawarto regulację, iż wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej może złożyć osoba, która ukończyła 18 rok życia.

Rada postanowieniem takim 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. Rada Gminy uprawniona jest tylko do tego na co pozwala przepis ustawy, a nie do normowania okoliczności, dla których nie posiadała umocowania ustawowego;

6) § 6 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały stanowi: Do przeprowadzenia w sprawie oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej Wójt Gminy Kutno zarządzeniem powołuje Komisję ds. oceny wniosku złożonego w ramach inicjatywy lokalnej. Ponadto w ust. 2 wskazano, że: komisja oceniając wniosek uwzględnia kryteria oceny wniosku zawarte w karcie oceny wniosku – załącznik nr 4 do niniejszej uchwały.

Należy jednak zwrócić uwagę, że art. 19c ust. 2 ustawy stanowiąc, że „Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej” - jednoznacznie wskazuje, kto dokonuje oceny wniosków. Jest to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. To ten organ ma obowiązek wziąć pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku ustalone przez Radę.

Powyższe oznacza, że Rada, nie mając do tego upoważnienia, zmieniła podmiot właściwy do oceny wniosków naruszając tym przepis ustawy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma uprawnień do powoływania „komisji”, która byłby właściwa do oceny wniosków. Jedynym właściwym do oceny wniosków organem - na mocy art. 19c ust. 2 ustawy - jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Wskazana modyfikacja w sposób oczywisty i istotny narusza prawo;

7) w § 6 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada określiła kompetencje komisji, do czego nie była uprawniona. Uwagi zawarte w punkcie 6 Zawiadomienia dotyczą również treści w § 6 ust. 3 Załącznika do uchwały.

8) postanowienia § 6 ust. 5, ust. 6, ust. 7 i ust. 8 Załącznika Nr 1 do uchwały stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 19c ust. ustawy, bowiem nie dotyczą określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

9) w § 7 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada uregulowała kwestię zawarcia umowy z Wnioskodawcą projektu oraz określiła treść takiej umowy.

Stanowi to bezprawne wkroczenia w uprawnienia organu wykonawczego i przekroczenie delegacji ustawowej. Za takie przekroczenie delegacji należy traktować także określenie w ust. 2 warunków odstąpienia od umowy na jej realizację. Zawarcie umowy leży w gestii organu wykonawczego gminy, rada nie jest władna kształtować katalogu spraw które umowa powinna obejmować.

Pozostałe zapisy § 7 ust. 3 do ust. 6 Załącznika Nr 1 stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 19c ust. 1 ustawy, bowiem nie dotyczą określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Wobec powyższego proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 18 lutego 2021 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Simie_nazwisko
**§stanowisko Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości
Wójt Gminy Kutno