



ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/331/2018 Rady Gminy Jaworze z dnia 9 października 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, w całości, jako niezgodnej z art. 41a ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jaworze określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Powyższa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 października 2018 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 41a ust. 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Wydana na powyższej podstawie prawnej uchwała stanowi akt prawa miejscowego, z tego też powodu, podlega ona szczególnym rygorom prawnym. Rada gminy stanowiąca w oparciu o normę art. 41a ust. 5 ustawy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieprawidłowy określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich oraz zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. Rada Gminy wprawdzie podjęła próbę uregulowania powyższych kwestii w uchwale, jednakże wobec niedoregulowania pewnych zagadnień, bądź przyjęcia nieprawidłowych sformułowań przepisów uchwały, unormowania te należy uznać za niewystarczające dla pełnej realizacji delegacji ustawowej.

Przepisem § 3 ust. 1 uchwały Rada przewidziała, że na spotkaniu założycielskim członkowie Komitetu powołują, w głosowaniu jawnym oraz imiennym, przedstawicieli Komitetu uprawnionych do reprezentowania, zwanych dalej *Reprezentantami*. Jednocześnie z § 3 ust. 4 pkt 3 i 5 uchwały wynika, iż w zawiadomieniu o powołaniu Komitetu określa się co najmniej: *wskazania Reprezentantów wraz ze sposobem reprezentacji oraz*

danymi kontaktowymi i podpisy Reprezentantów. Następnie w § 4 uchwały Rada Gminy uznała Reprezentantów za jedyne podmioty uprawnione do przedłożenia Radzie Gminy, w ciągu 30 dni od dnia założenia Komitetu, projektu uchwały. I wreszcie przepisem § 12 ust. 1 uchwały Rada Gminy uzależniła prowadzenie jakichkolwiek czynności promocyjnych od zgody Reprezentantów.

Tym samym Rada Gminy kategorycznie postanowiła o obowiązku wskazania przez Komitet Reprezentantów i im jedynie przyznała prawo dokonywania określonych czynności w zakresie wnoszenia inicjatyw obywatelskich i ich promocji. Tymczasem zgodnie z art. 41a ust. 4 ustawy, komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo, a nie obowiązek wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Rada Gminy nie posiada zatem kompetencji do nakładania obowiązku powoływania Reprezentantów przez Komitet.

Kategoryczne nałożenie na Komitet obowiązku wskazania jego Reprezentantów oraz uzależnienie dalszego postępowania w sprawie wnoszenia inicjatyw obywatelskich wyłącznie od ich działania skutkuje stwierdzeniem, że wskazane w uchwale zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich (określone w § 3 ust. 1, ust. 4 pkt 3 i 5, ust. 5 w związku z § 10 uchwały, a także w § 4 uchwały) są sprzeczne z art. 41a ust. 5 ustawy. Reasumując, Rada Gminy w Jaworzu przyjmując uchwałę nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Powyższe uwagi organu nadzoru, dotyczące kategorycznego nałożenia na Komitet obowiązku wskazania jego reprezentantów oraz uzależnienie dalszego działania Komitetu od ich czynności mają również zastosowanie do zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, określonych w § 12 ust. 1 zd. 2 uchwały. Rada Gminy uzależniła bowiem w tym przepisie uchwały promowanie projektów od wyrażenia zgody przez Reprezentantów. W tym zakresie więc należy uznać uchwałę za niezgodną z prawem. Dodatkowo należy również stwierdzić niezgodność z prawem przepisów § 12 ust. 2 oraz § 13 ust. 1 i 2 uchwały, zawierających w swej treści niedopuszczalne obciążenie obowiązkiem promowania projektów obywatelskich organu wykonawczego gminy. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że delegacja ustawowa odnosi się do zasad promocji przez komitety konkretnych obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, a nie obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych jako takich. Z punktu widzenia legalności za wadliwy należy uznać również przepis § 13 ust. 3 uchwały zawierający z kolei w swej treści niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji rady gminy do określenia form i sposobów promocji na Wójta Gminy Jaworze. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż regulację zawartą w § 12 ust. 1 zd. 1 uchwały należy uznać za niewystarczającą do wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie dotyczącym zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem innych przepisów uchwały. W tym również przepisów, które - bądź jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego bądź jako powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe - stanowią - w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowno-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr. II SA/Wr 1179/98 - z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń).

W ocenie organu nadzoru, przepisy § 3 ust. 2, 5, 7 oraz § 8 uchwały wykraczają poza ramy delegacji ustawowej, ze względu na nakładanie na komitety obowiązków niewynikających z przepisów ustawy oraz regulowanie kwestii związanych z funkcjonowaniem i rozwiązywaniem komitetów, podczas gdy art. 41a ust. 5 ustawy upoważnia radę gminy jedynie to określenia zasad tworzenia komitetów. Z tego też względu podkreślić należy również brak umocowania Rady do określenia terminu, w jakim komitet uchwałodawczy ma zebrać wymaganą liczbę podpisów popierających projekt uchwały.

W § 10 uchwały Rada postanowiła, że jeżeli zawiadomienie, o którym stanowi § 3 ust. 4 lub dokumenty, o których stanowi § 4 i § 9 niniejszej uchwały zawierają wady przewodniczący rady wzywa Komitet do ich uzupełnienia w ciągu 14 dni od daty otrzymania wezwania; informując równocześnie, iż nieuzupełnienie braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy, zgodnie z którym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Należy również podkreślić, że zakres delegacji wynikający z treści art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do dokonywania modyfikacji aktem wykonawczym do ustawy, ustawowo określonych kompetencji przewodniczącego rady. Przewodniczący Rady nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania Komitetu do uzupełnienia braków w ciągu 14 dni.

W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się również prawo do pozostawienia wniosku bez rozpoznania w przypadku nieuzupełnienia braków. Wszelkie działania w odniesieniu do złożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej projektu uchwały przysługują wyłącznie radzie gminy. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy, wyrażoną w treści art. 41a ust. 3 ustawy, projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy. Konkludując, należy stwierdzić, że prerogatywy przyznane przez organ stanowiący w § 10 uchwały Przewodniczącemu Rady w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Tym samym, Rada Gminy Jaworze przepisem § 10 uchwały wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

Nadto, organ nadzoru wskazuje, że § 5 pkt 2 uchwały w zakresie wyrazów: *nr ewidencyjny PESEL* jest sprzeczny z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy. Wprowadzenie ww. regulacji jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecież określeniu "mieszkańca gminy", ale stanowi także ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim numerem. Ponadto wskazać należy, że numer PESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, w żaden sposób nie wskazuje bowiem na miejsce zamieszkania danej osoby.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy bowiem jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (...). Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. (...). (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 106/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XLIV/331/2018 Rady Gminy Jaworze z dnia 9 października 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty narusza prawo w sposób istotny, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- Rada Gminy Jaworze