



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 kwietnia 2019 r.

Poz. 2051

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.202.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 10 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), **stwierdzam nieważność uchwały nr V.33.2019 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w części dotyczącej § 2 pkt 5, § 5 ust. 3, § 6 ust. 1, § 6 ust. 4 w zakresie sformułowania: „... Pełnomocnika”, § 6 ust. 5, § 9 ust. 3, § 10 ust. 1, § 10 ust. 2, § 10 ust. 4 w zakresie sformułowania: „... Pełnomocnika”, § 11, § 12, § 13, a także załącznika nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania: „... Pełnomocnik”, „... Zastępca Pełnomocnika”.**

Uzasadnienie

W uchwale wskazanej na wstępie, Rada Gminy Stare Juchy, powołując się na art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi jakim muszą odpowiadać składane projekty.

W myśl art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

Analizując, pojęcie obywatelska inicjatywa uchwałodawcza wskazać trzeba, że jest to instrument udziału (partycypacji) w samorządzie terytorialnym, który prowadzi do rozwoju lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, jako świadomej wspólnoty ludzi zamieszkujących określony teren. Istotą omawianej instytucji jest uprawnienie do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez gminę (zob. *B. Dolnicki*, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, (w: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 114).

Wskazać ponadto trzeba, że zgodnie z ust. 5 art. 41a ww. ustawy, rada gminy zobligowana jest do określenia w drodze uchwały ram formalno-prawnych jej wykonywania, czyli szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Mając powyższe na uwadze zauważyć należy, że w ocenie organu nadzoru, z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminy wynika, iż wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. Rada gminy, wykonując obowiązek zawarty w art. 41a ust. 5 ustawy, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców gminy inicjatyw w tym zakresie. Z drugiej zaś strony, przytaczana powyżej norma kompetencyjna powinna być interpretowana w sposób ścisły, literalny i zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej jej przepisów oraz wyprowadzanie w tym zakresie kompetencji w drodze analogii. Konieczne jest zatem, by przy realizacji normy kompetencyjnej ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w powołaniu. Odstąpienie od tych zasad narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa.

W świetle powyższego zakwestionować trzeba część przyjętych przez Radę Gminy Stare Juchy regulacji, przepisów wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, gdyż zostały one podjęte z rażącym naruszeniem prawa.

Rada, w sposób nieuprawniony przyjęła, że w imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet (§ 5 ust. 3).

Delegacja z art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje jednakże upoważnienia rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów *inicjatyw uchwałodawczych*, jak uczyniła to Rada Gminy Stare Juchy w wyżej powołanym postanowieniu uchwały. Takie uprawnienie nie mieści się bowiem, w szczególności ani w zasadach wnoszenia *inicjatyw* obywatelskich, ani też w zasadach tworzenia komitetów *inicjatyw uchwałodawczych*. Zdaniem organu nadzoru, rada została upoważniona do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację *inicjatywy uchwałodawczej* od strony technicznej, czyli wskazywałyby do kogo z *inicjatywą* się występuje, czy i w jaki sposób jest weryfikowana. Natomiast w przypadku delegacji do określania zasad tworzenia komitetów *inicjatyw uchwałodawczych*, Rada jest uprawniona do uchwalenia przepisów, które odnoszą się do warunków związanych wyłącznie z powstaniem komitetu. Dodatkowo należy wskazać, że wskazanie osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu jest uprawnieniem komitetu nadanym przez ustawodawcę, co powoduje, że Rada nie jest upoważniona do ustalania w akcie prawa miejscowego, kto, w jakiej liczbie i na jakiej podstawie występuje w imieniu i na rzecz komitetu *inicjatyw uchwałodawczych*.

Z uwagi na stwierdzenie nieważności postanowień odnoszących się do reprezentowania komitetów przez Pełnomocnika (Zastępcę Pełnomocnika), należało również stwierdzić nieważność wszystkich postanowień przedmiotowej uchwały i jej załącznika nr 1, w których występuje to pojęcie, czyli:

- § 2 pkt 5 uchwały, definiującego pojęcie pełnomocnik;
- § 6 ust. 1 uchwały, który stanowi, że pełnomocnik zawiadamia Przewodniczącego Rady o utworzeniu Komitetu;
- § 6 ust. 4 uchwały w myśl, którego jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2 i 3, Przewodniczący Rady przyjmuje zawiadomienie i informuje o tym fakcie Pełnomocnika na piśmie;
- § 6 ust. 5 uchwały stanowiącego, że w wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Rady wzywa Pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków w terminie powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia;
- § 10 ust. 1 uchwały zakładającego, że w terminie 14 dni od dnia zakończenia zbierania podpisów nad projektem uchwały Pełnomocnik przedkłada Przewodniczącemu Rady projekt uchwały wraz z wykazem podpisów mieszkańców popierających projekt uchwały;
- § 10 ust. 2 uchwały, stanowiącego, że w wypadku stwierdzenia, że treść projektu uchwały jest zmieniona lub podpisy pod projektem złożono po upływie terminu, Przewodniczący Rady nie później, niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu zawiadamia Pełnomocnika o odmowie nadania biegu projektowi uchwały.
- § 10 ust. 4 uchwały przewidującego, iż jeżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 3 prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt okaże się mniejsza niż wymagana, Przewodniczący Rady odmawia nadania biegu projektowi uchwały i zawiadamia o tym fakcie Pełnomocnika;
- sformułowanie użyte w załączniku nr 1 do uchwały: w imieniu i na rzecz Komitetu występuje: „... Pełnomocnik”, „... Zastępca Pełnomocnika”.

Podkreślić należy w tym miejscu, że zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Bezsprzecznym jest, co wykazano powyżej, Rada nie mogła określić kto i na jakiej podstawie występuje w imieniu i na rzecz komitetu *inicjatyw uchwałodawczych*, czyli nie mogła posługiwać się sformułowaniem

pełnomocnik komitetu lub jego zastępca. Jednak stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej pojęć, skutkuje, w przypadku § 6 ust. 1 uchwały, tym że pozostałe regulacje tracą sens i są nieklarowne. Natomiast normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada gminy powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11). Powyższe przemawiało zatem za stwierdzeniem nieważności tego przepisu w całości (§ 6 ust. 1).

Niezależnie od powyższego, dodać ponadto trzeba, że § 6 ust. 5 i § 10 ust. 1, a także § 10 ust. 2 uchwały, nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej, wynikającej z art. 41a ww. ustawy. Określenie trybu procedowania nad projektem nie mieści się bowiem w pojęciu zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, które powinny być skierowane do mieszkańców gminy.

Poza delegację ustawową wykraczają również postanowienia § 9 ust. 3 uchwały, w których Rada przyjęła, iż wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne. Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady, wyłącznie do zagadnień wskazanych w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, które nie obejmują kwestii skutków wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały. Tym samym, zachodzi konieczność wyeliminowania ww. przepisu z obrotu prawnego.

W materii objętej uchwałą w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie mieści się również regulacja wprowadzona § 11 uchwały. Przepis ten, stanowi, że przed podjęciem uchwały rada gminy zapoznaje się z opinią prawną o projekcie uchwały. Normuje on zatem tryb pracy organu uchwałodawczego z projektem zgłoszonym w ramach inicjatywy uchwałodawczej. Kwestie te winny być natomiast, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określone w statucie gminy, a nie w przedmiotowej uchwale.

W ocenie organu nadzoru, bez podstawy prawnej podjęty został także § 12 uchwały, który stanowi, że wydatki związane z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej pokrywa komitet.

Rada nie może jednak określić w uchwale podjętej na podstawie art. 41a ust. 3 ww. ustawy, sposobu finansowania realizacji obywatelskiej *inicjatywy uchwałodawczej*.

Dodać też trzeba, że w przypadku delegacji do określenia zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, Rada jest uprawniona do uchwalenia przepisów, które odnoszą się do warunków związanych wyłącznie z powstaniem komitetu, a nie dotyczą już sfery jego późniejszego działania. Tym samym § 13 uchwały, który przewiduje, że komitet ulega rozwiązaniu po: odmowie nadania biegu projektowi uchwały (pkt 1), bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w § 8 ust. 2 (pkt 2) oraz zakończeniu postępowania uchwałodawczego, tzn. podjęciu lub niepodjęciu uchwały przez radę gminy (pkt 3), jest podjęty z rażącym naruszeniem prawa.

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki