



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 31 października 2018 r.

Poz. 4672

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.390.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 października 2018 r.

Na podstawie art. 79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 poz. 995 ze zm.), stwierdzam w całości nieważność uchwały Nr XXXVI/264/2018 Rady Powiatu w Szczytnie z dnia 10 października 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Powiatu w Szczytnie określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Zgodnie z art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu została upoważniona do określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Prawidłowa realizacja powyższego uprawnienia rady polega na całościowym uregulowaniu wymienionych powyżej zagadnień w treści podejmowanej uchwały. Powołany powyżej przepis ustawy o samorządzie powiatowym stanowi zamknięty katalog postanowień wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia, wynikającego z art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, z drugiej zaś strony to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie, zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia w całości delegacji wskazanej w ww. przepisie. W uchwale nie określono bowiem formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Wprawdzie w **§ 4 ust. 2 uchwały**, Rada ustaliła, iż projekt uchwały powinien odpowiadać wymogom zawartym w statucie oraz w niniejszej uchwale. Jednakże zdaniem organu nadzoru, jest to postanowienie, które nie może być uznane za prawidłowo realizujące upoważnienie, zawarte w art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zgodnie z § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2017 roku, poz.293), jeżeli w tekście uchwały zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu można posłużyć się odesłaniami do przepisów odrębnych. W przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego powszechnie dostępnym dla ogółu społeczeństwa i winna być zrozumiała dla każdego obywatela.

Uchwała Rady Powiatu w Szczytnie w **§ 4 ust. 2**, w zakresie formalnych wymogów uchwały odsyła do przepisów Statutu Powiatu Szczytyńskiego, jednocześnie nie wskazując w sposób precyzyjny, które z nich będą miały zastosowanie. Ponadto, sama możliwość posłużenia się odesłaniami nie znajduje zastosowania

w niniejszej sprawie, albowiem nie zachodziła konieczność zapewnienia skrótowości tekstu. Tym samym, Rada nie określiła obligatoryjnego elementu zasad wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Brak takiego elementu, istotnie narusza prawo tj. art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiąc tym samym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. W zakresie kompletności realizacji delegacji, podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt II SA/Op 196/17.

Ponadto należy wskazać, że w **§ 5 ust. 5 uchwały** Rada przyjęła, że w imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazany w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet.

Zdaniem organu nadzoru, delegacja z art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym nie obejmuje upoważnienia rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów inicjatyw uchwałodawczych, jak uczyniła to Rada Powiatu w Szczytnie 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. W ramach zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, 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, a nie dotyczą już sfery jego późniejszego działania.

Tym samym, Rada nie jest upoważniona do ustalania w akcie prawa miejscowego, kto 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, należało również stwierdzić nieważność wszystkich postanowień przedmiotowej uchwały, w których występuje to pojęcie oraz innych przepisów uchwały, w których jest odwołanie do zakwestionowanych przepisów, czyli **§ 6, § 7, § 8 ust. 2, § 10 ust. 1-2, ust. 4, ust. 7-9 uchwały**.

Z kolei w **§ 4 ust. 1 uchwały**, Rada przyjęła, iż projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, w których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla innych podmiotów.

Art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym przyznaje radzie uprawnienie do uregulowania zagadnień w zakresie w nim wskazanym. Taka konstrukcja delegacji, wyklucza regulowanie innych kwestii niż wymienione w przepisie. Dotyczy to również postanowień, które zostały uregulowane w innych przepisach ustawowych.

Poza delegację ustawową wykraczają również postanowienia **§ 11 pkt a i c uchwały**, które przewidują rozwiązanie komitetu w przypadku odmowy nadania biegu projektowi uchwały lub zakończenia postępowania uchwałodawczego tzn. podjęcia lub odrzucenia uchwały przez Radę. Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady, wyłącznie do zagadnień wskazanych w art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, które nie obejmują ustania bytu komitetów inicjatyw uchwałodawczych.

Ponadto w § 13 przedmiotowej uchwały, Rada Powiatu postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i ma zastosowanie do kadencji Rady Powiatu w Szczytnie następującej po kadencji, w czasie której weszła w życie.

Zdaniem organu nadzoru, wyżej zacytowane postanowienie, w części „i ma zastosowanie do kadencji Rady Powiatu w Szczytnie następującej po kadencji, w czasie której weszła w życie” w sposób rażąco narusza prawo.

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 oczekiwać 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.

W myśl obecnie obowiązującego art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, kadencja rady powiatu trwa 5 lat licząc od dnia wyboru. Tym samym, od dnia 21 października 2018 r. rozpoczęła się kadencja

organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w tym dniu. Nie zmienia to jednak faktu, że w dacie tej nie upłynęła jeszcze kadencja organów samorządowych wybranych na lata 2014 – 2018, która trwa do 16 listopada 2018 r. Oznacza to, że w okresie pomiędzy dniem 21 października 2018 r., a dniem 16 listopada 2018 r. kadencje rady wybranej na lata 2014-2018 i rady wybranej na lata 2018-2023 pokrywają się.

Wejście w życie ww. uchwały, w okresie pomiędzy dniem 21 października 2018 r., a dniem 16 listopada 2018 r., skutkuje zatem brakiem możliwości jednoznacznego stwierdzenia, od kiedy obowiązują jej przepisy – czy w kadencji Rady Powiatu na lata 2018-2023, czy następczej, co jest niedopuszczalne.

Na marginesie trzeba wskazać, że efektem wejścia w życie uchwały, po dniu 16 listopada 2018 r. (przy pozostawieniu w obrocie prawnym § 13 uchwały brzmieniu uchwalonym przez Radę), będzie natomiast obowiązek stosowania jej przepisów od kadencji Rady Powiatu w Szczytnie następującej po kadencji na lata 2018-2023, co wypacza istotę wprowadzonych, w związku z ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130), regulacji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak we wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki