



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 6 listopada 2018 r.

Poz. 4726

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.391.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 31 października 2018 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), stwierdzam nieważność **uchwały Nr L/540/2018 Rady Gminy Giżycko z dnia 27 września 2018 r.** w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Uzasadnienie

Rada Gminy Giżycko, działając na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała w sposób rażąco narusza prawo.

Przepis art. 41a ust. 5 ww. ustawy upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim powinny odpowiadać składane projekty.

Sprzeczny z prawem jest § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały, z którego wynika, iż projekt uchwały powinien być zgodny z wymogami zawartymi w Statucie oraz w uchwale.

Podobnie w § 11 ust. 2 uchwały Rada wskazała, że przedstawiciele wskazani przez Komitet są uprawnieni do udziału w pracach Rady z zachowaniem zasad obowiązujących w Statucie.

Zgodnie z § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), 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.

Uchwała Rady Gminy w § 4 ust. 1, w zakresie formalnych wymogów uchwały odsyła do przepisów Statutu Gminy Giżycko, jednocześnie nie wskazując w sposób precyzyjny, które z nich będą miały zastosowanie. Przeciwno odesłaniu do statutu w zakresie wymogów formalnych projektu uchwały przemawia także art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, nakładający na radę gminy obowiązek wskazania w uchwale o wnoszeniu inicjatyw obywatelskich formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Rada nie określiła zatem obligatoryjnego elementu uchwały w sprawie zasad wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminy wynika, że wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. W tej sytuacji 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.

Podjęta przez Radę Gminy uchwała zawiera postanowienia, mogące ograniczać mieszkańców gminy w korzystaniu z uprawnień do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. W ocenie organu nadzoru, do tej grupy postanowień uchwały zaliczyć należy:

- § 6 ust. 4 („Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2 i 3, Przewodniczący Rady przyjmuje zawiadomienie i informuje o tym fakcie Komitet”) i ust. 5 („W sytuacji stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Rady wzywa do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia”).
- § 10 ust. 1 zdanie drugie („Komitet wnosi do Przewodniczącego Rady nie później niż 3 miesiące od daty przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu”) oraz ust. 2 - 4, w którym Rada uregulowała czynności Komitetu i Przewodniczącego Rady Gminy po wniesieniu projektu uchwały z załącznikami.

Poza delegacją ustawową, wykraczają również postanowienia § 13 uchwały, które przewidują rozwiązanie komitetu w przypadku:

- odmowy nadania biegu projektowi uchwały,
- bezskutecznego upływu 3-miesięcznego terminu, liczonego od daty przyjęcia przez Przewodniczącego Rady Gminy zawiadomienia o utworzeniu Komitetu, -zakończenia postępowania uchwałodawczego, tzn. podjęcia lub niepodjęcia uchwały przez Radę.

Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady wyłącznie do zagadnień wskazanych w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, które nie obejmują ustania bytu komitetów inicjatywy uchwałodawczych.

Podkreślić należy, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych.

Wskazane powyżej postanowienia uchwały podjęte zostały – zdaniem organu nadzoru - z przekroczeniem norm kompetencyjnych, w rezultacie wymagają pozbawienia ich mocy prawnej, gdyż rada gminy nie ma prawa do określenia procedury postępowania z wnioskiem.

Wprawdzie pozostałe postanowienia uchwały nie budzą wątpliwości, jednak zakres dostrzeżonych uchybień, polegających w szczególności na niewyczerpaniu obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego przekłada się na ważność całej uchwały. Niewystarczające jest bowiem wyłącznie wyeliminowanie wskazanych powyżej postanowień, gdyż pozostawiona część uchwały byłaby bez usuniętych wyrażeń nieczytelna i niemożliwa do zastosowania.

W świetle powyższego, uchwała Rady Giżycko nr L/540/2018 w zaprezentowanym kształcie w istotny sposób narusza obowiązujące normy prawne, co powoduje konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego przez stwierdzenie jej nieważności w całości.

Na koniec wskazać trzeba, że wadliwym jest, w części przepis § 15 uchwały, który stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i ma zastosowanie do kadencji Rady Gminy następującej po kadencji, w czasie której weszła w życie.

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.

W myśl obecnie obowiązującego art. 16 ustawy o samorządzie gminnym, kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru. Tym samym, od dnia 21 października 2018 r. rozpoczęła się kadencja Rady Gminy Giżycko wybranej w tym dniu. Nie zmienia to jednak faktu, że w dacie tej nie nastąpiło jeszcze upływanie kadencji Rady Gminy Giżycko wybranej 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 Gminy na lata 2018 - 2023, czy następnej, co jest niedopuszczalne.

Na marginesie wskazać trzeba, że efektem wejścia w życie uchwały, po dniu 16 listopada 2018 r. (przy pozostawieniu w obrocie prawnym § 15 uchwały brzmieniu uchwalonym przez Radę), będzie natomiast obowiązek stosowania jej przepisów od kadencji Rady Gminy Giżycko następującej po kadencji na lata 2018 - 2023, co wypacza istotę zmian wprowadzonych 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).

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