



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 6 listopada 2018 r.

Poz. 4731

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.397.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 listopada 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 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały nr XLVI/386/18 Rady Miasta Działdowo z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wykonania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada **Miasta Działdowo**, powołując się na art. 41a ust. 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 15 ustawy 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), określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w sposób rażąco narusza obowiązujący porządek prawny.

Na wstępie przedmiotowych rozważań wskazać trzeba, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym, podstawą uchwalenia aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Konieczne jest także, by przy realizacji normy kompetencyjnej ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w tym upoważnieniu. Odstąpienie od tych zasad narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa.

W myśl art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy zobligowana jest do określenia w drodze uchwały: 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.

W § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały, Rada Miasta Działdowo postanowiła, iż projekt uchwały powinien być zgodny z wymogami zawartymi w Statucie oraz w niniejszej uchwale.

Zgodnie z § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), 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.

Kwestionowany § 4 ust. 2 ww. uchwały, odsyła do przepisów zawartych w Statucie Miasta Działdowo, jednocześnie nie wskazując w sposób precyzyjny, które z nich będą miały zastosowanie. Ponadto, sama możliwość posłużenia się odesłaniami nie znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, albowiem nie zachodziła konieczność zapewnienia skrótości tekstu. Tym samym, Rada nie określiła obligatoryjnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Niewyczerpanie dyspozycji przepisu kompetencyjnego, czyli art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi natomiast rażące naruszenie prawa, gdyż organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie **wykonania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w tym przepisie. Jest on zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały, gdyż ta musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 26 września 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 872/17).

Analizując pozostałe przepisy ww. uchwały podkreślić trzeba, że z jednej strony 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. 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.

Mając powyższe na względzie wskazać należy, iż podjęta przez Radę Miasta uchwała zawiera postanowienia, mogące ograniczać mieszkańców gminy w korzystaniu z uprawnień do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Dotyczy to m.in. § 10 ust. 1 uchwały, w którym postanowiono, że projekt uchwały wraz z wykazem podpisów mieszkańców popierających projekt uchwały, Pełnomocnik wnosi do Przewodniczącego Rady nie później niż 3 miesiące od daty przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu. Ograniczenie dotyczące terminu złożenia projektu uchwały wpływa na możliwości korzystania z **obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, wprowadzenie tego ograniczenia wykracza poza kompetencję rady. W myśl art. 41a ust. 3 ww. ustawy, projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Wyłączenie ww. termin wyznacza ramy czasowe dotyczące procedowania w sprawie inicjatywy uchwałodawczej. Rada nie posiada kompetencji do modyfikowania terminów określonych przez ustawodawcę.

Również kwestie dotyczące rozwiązania Komitetu, o czym stanowi § 13 uchwały, przewidując, że Komitet ulega rozwiązaniu po: odmowie nadania biegu projektowi uchwały (pkt 1) bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w § 10 ust. 1 (pkt 2) zakończeniu postępowania uchwałodawczego tzn. podjęcia lub niepodjęcia uchwały przez Radę (pkt 3), zastyły uchwalone bez podstawy prawnej.

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.

Wskazać należy także, że w § 5 ust. 3 uchwały, Rada w sposób nieuprawniony 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. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów *inicjatyw uchwałodawczych*, jak uczyniła to Rada Miasta Działdowo 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 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.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, w innych przepisach uchwały nie powinno być również wskazywania pełnomocnika, jako osoby reprezentującej komitet (dotyczy: § 1 pkt 7, § 6 ust. 1, § 6 ust. 2 pkt 3, § 6 ust. 4 i 5, § 10 ust. 1, 2, 3 i ust. 5).

Bez podstawy prawnej podjęty został również § 12 uchwały, który stanowi, że wydatki związane z wykonaniem inicjatywy uchwałodawczej pokrywa Komitet. Rada nie może bowiem określić w uchwale podjętej na podstawie art. 41a ust. 3 ww. ustawy sposobu finansowania realizacji obywatelskiej *inicjatywy uchwałodawczej*.

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 jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i stosuje się ją do kadencji organów Gminy-Miasta Działdowo następujących 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 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. 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 Miasta Działdowo wybranej w tym dniu. Nie zmienia to jednak faktu, że w dacie tej nie upłynęła jeszcze kadencja Rady Miasta Działdowo 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 Miasta 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 w brzmieniu uchwalonym przez Radę), będzie natomiast obowiązek stosowania jej przepisów od kadencji Rady Miasta Działdowo 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).

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki