



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 19 listopada 2018 r.

Poz. 4987

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.425.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 13 listopada 2018 r.

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 LXII/409/18 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 11 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 części: § 4 ust. 3, § 5 ust. 1, 3 i 4, § 7 ust. 1, § 8 ust. 4, § 9 ust. 1, § 9 ust. 2 co do słowa „pełnomocnika” i § 9 ust. 5 w zakresie sformułowania” i zawiadamia o tym fakcie Pełnomocnika”, §10 ust. 2, 3 i 4 i ust. 5, co do sformułowania „Pełnomocnika”, § 11 i §12 oraz §14 w zakresie sformułowania „z mocą obowiązującą do kadencji Rady Miejskiej w Dobrym Mieście następującej po kadencji, w czasie której weszła w życie”.

Uzasadnienie

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

Uchwałą, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia narusza prawo.

W **§ 4 ust. 3 uchwały** Rada przyjęła, że w imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet.

Zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy określa 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.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa delegacja nie obejmuje upoważnienia organu stanowiącego gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów inicjatyw uchwałodawczych, jak uczyniła to Rada Miejska w Dobrym Mieście, 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 występuję, 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.

Rada nie jest upoważniona do ustalania w akcie prawa miejscowego, kto i na jakiej podstawie występuje w imieniu i na rzecz komitetu inicjatyw uchwałodawczych, bowiem decyzja w tym zakresie stanowi wyłączną kompetencję komitetu.

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 **§5 ust. 1, 3 i 4, §9 ust. 1, §9 ust. 2, co do słowa „pełnomocnika” i §9 ust. 5, w zakresie sformułowania ” i zawiadamia o tym fakcie Pełnomocnika”, §10 ust. 2,3 i 4 i ust. 5, co do sformułowania „Pełnomocnika” oraz §12 pkt. 2 uchwały.**

Należy wskazać, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. W tej sytuacji rada gminy, wykonując obowiązek zawarty w ww. przepisie, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców gminy inicjatyw w tym zakresie. Jednocześnie, przytoczana 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.

Z uwagi na powyższe, należy stwierdzić, iż §9 ust. 1 uchwały zawiera postanowienia, mogące ograniczać mieszkańców gminy w korzystaniu z uprawnień do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Odnosi się to do wskazania, że projekt uchwały wraz z wykazem podpisów mieszkańców popierających projekt wnoszony jest do Przewodniczącego Rady nie później niż 14 dni licząc od dnia następnego po dacie zakończenia zbierania podpisów. Ograniczenie dotyczące terminu złożenia projektu uchwały wpływa, według organu nadzoru, na możliwość korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Z kolei w **§7 ust. 1 uchwały**, Rada przyjęła, iż projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, w których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla innych podmiotów.

Art.41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym przyznają 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 wykracza również postanowienie **§8 ust. 4 uchwały**, w którym Rada przyjęła, iż wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne. Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady, wyłącznie od zagadnień wskazanych w art. 41 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, które nie obejmują kwestii skutków wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały.

Bez podstawy prawnej podjęty został **§ 11 uchwały**, który stanowi, że wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy uchwałodawczej pokrywa komitet. Rada nie może bowiem określić w uchwale podjętej na podstawie ww. przepisu, sposobu finansowania realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Poza delegację ustawową, wykraczają również postanowienia **§12 pkt. 1 i 3 uchwały**, które przewidują rozwiązanie komitetu w przypadku odmowy nadania biegu projektowi uchwały lub zakończenia postępowania uchwałodawczego tzn. podjęcia lub odrzucenia uchwały przez Radę, bowiem ustawodawca ograniczył kompetencje rady, wyłącznie do zagadnień wskazanych w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, które nie obejmują ustania bytu komitetów inicjatyw uchwałodawczych.

W **§14** przedmiotowej uchwały, Rada przyjęła, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą do kadencji Rady Miejskiej w Dobrym Mieście następującej po kadencji, w czasie której weszła w życie”.

Zdaniem organu nadzoru, wyżej zacytowane postanowienie, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego 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 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 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 Miejskiej na lata 2018-2023, czy następnej, co jest niedopuszczalne.

Na marginesie trzeba wskazać, że efektem wejścia w życie uchwały, po dniu 16 listopada 2018 r. (przy pozostawieniu w obrocie prawnym § 14 uchwały, w brzmieniu uchwalonym przez Radę), będzie natomiast obowiązek stosowania jej przepisów od kadencji Rady Miejskiej Dobre Miasto 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.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na 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