



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 grudnia 2018 r.

Poz. 5219

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.454.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 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 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LII/498/18 Rady Gminy Biskupiec z dnia 18 października 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w części dotyczącej:**

- § 5,
- § 7,
- § 9 ust. 5, § 3 ust. 5, § 6, § 10, § 11 ust. 1 i 3,
- § 12,
- § 15 ust. 1 i 4,
- § 16 ust. 2 i 3,
- § 17 ust. 5.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Biskupiec, powołując się na art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), 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, (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 upoważnieniu. 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 Biskupiec regulacji - przepisów wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, gdyż zostały one podjęte z rażącym naruszeniem prawa.

Na wstępie wskazać należy, iż nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej wynikającej z art. 41a ww. ustawy określenie wewnętrznego trybu procedowania przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, działającą w ramach Rady Gminy Biskupiec, opinii o przedłożonej obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej (§ 5 uchwały). Zakres przyjętej regulacji nie mieści się w pojęciu zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, które powinny być skierowane do mieszkańców gminy.

Bez podstawy prawnej podjęty został również § 7 uchwały, który stanowi, że wydatki związane z wykonaniem inicjatywy uchwałodawczej pokrywa komitet inicjatywy uchwałodawczej. Unormowanie to nie ma oparcia w normie kompetencyjnej skierowanej do rady gminy.

Rada, w sposób nieuprawniony przyjęła także, iż w imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani przez członków komitetu w pisemnym oświadczeniu (§ 9 ust. 5 uchwały). 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 Gminy Biskupiec 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 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, w których występuje to pojęcie oraz innych przepisów uchwały, w których jest odwołanie do zakwestionowanych przepisów, czyli: § 3 ust. 5, § 6, § 10 § 11 ust. 1 i 3, § 15 ust. 4.

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.

Bezspornym 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 części przypadków, tym że pozostałe regulacje tracą sens i są nieklarowne – dotyczy to § 9 ust. 5, § 10, § 11 ust. 1 i ust. 3, § 15 ust. 4. 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 tych przepisów w całości (§ 9 ust. 5, § 10, § 11 ust. 1 i ust. 3, § 15 ust. 4).

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 § 12 uchwały, który przewiduje, że komitet ulega rozwiązaniu z chwilą ostatecznego i prawomocnego zakończenia procedury uchwałodawczej, został podjęty z rażącym naruszeniem prawa.

W § 15 ust. 1 uchwały Rada przyjęła, że projekt obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej bądź inne przepisy prawa powszechnie obowiązującego zastrzegają wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje stosowna inicjatywa.

Art.41a. ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje radzie gminy uprawnienie do uregulowania zagadnień w zakresie w nim wskazanym. Taka konstrukcja delegacji wyklucza uregulowanie innych kwestii niż wymienione w przepisie. Dotyczy to również postanowień, które zostały uregulowane w innych przepisach ustawowych.

W § 16 ust. 2 uchwały Rada wskazała, że do projektu inicjatywy uchwałodawczej dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- wyjaśniać potrzebę i cel podjęcia uchwały,
- przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, jeśli jest możliwa do wykazania,
- przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, jeśli są znane,
- wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu Gminy,
- zawierać informację, czy projekt był już uprzednio procedowany w ramach inicjatywy obywatelskiej.

W ust. 3 tego paragrafu wskazano ponadto, że uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, jeśli takie zostały przeprowadzone

Z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ust. 5 ustawy 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 ww. przepisie ustawy, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców gminy inicjatyw w tym zakresie. Zdaniem organu nadzoru, § 16 ust. 2 i 3 uchwały ogranicza mieszkańców gminy w korzystaniu z uprawnień do wystąpienia z inicjatywami uchwałodawczymi.

Poza delegację ustawową wykraczają również postanowienia § 17 ust. 5 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 związku z tym, rozstrzygnięto, jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski