



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 1 października 2019 r.

Poz. 4717

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.496.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Iława Nr X/95/19 z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w części obejmującej:

- § 4 ust. 1 uchwały
- § 4 ust. 2 pkt 6) uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „oczekiwane skutki społeczne oraz skutki finansowe i źródła ich pokrycia”
- § 7 ust. 2 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „jego siedziby”
- § 7 ust. 6 zdanie drugie uchwały
- § 7 ust. 6 uchwały
- § 7 ust. 7 zdanie pierwsze uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „spełniającego wymogi formalne”

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 3 września br., powołując się na art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Rady Gminy Iława, uchwaliła szczegółowe zasady wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Materialną podstawę do podjęcia uchwały, stanowi art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, rada gminy, określi 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 ustawy.

Prawidłowa realizacja powyższego uprawnienia rady, polega na całościowym uregulowaniu wymienionych powyżej zagadnień w treści podejmowanej uchwały, jednak, powołany powyżej przepis ustawy o samorządzie gminnym, stanowi zamknięty katalog postanowień, wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały, wynika konieczność formułowania jej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, 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, w zakwestionowanych na wstępie postanowieniach, Rada przekroczyła delegację ustawową.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy nieważność § 4 ust. 1 uchwały, w którym Rada wskazała, że projekt uchwały, nie może dotyczyć spraw, w których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla innych podmiotów, gdyż nie jest to materia objęta upoważnieniem ustawowym.

Konstrukcja delegacji, wyklucza, regulowanie innych kwestii niż wymienione w przepisie, w tym uchwalanie postanowień, które zostały unormowane w innych przepisach ustawowych.

W ocenie organu nadzoru, na gruncie obowiązujących przepisów prawa, zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, obejmuje wszystkie sprawy ważne dla konkretnej wspólnoty lokalnej oraz mieszczące się w kompetencji danej rady z wyjątkiem spraw, w których przepis szczególnie przewiduje wyłączną inicjatywę uchwałodawczą innego podmiotu (tak również komentatorzy - Marchchaj R.: „Komentarz do art. 41(a) ustawy o samorządzie gminnym”).

Oceny przedmiotowej kwestii dokonał także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie. W treści uzasadnienia wyroku z dnia z dnia 7 marca 2019 r., sygn.: II SA/Ol 58/19, Sąd ten stwierdził, że Rada nie została upoważniona do regulowania, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Ponadto, w treści § 4 ust. 2 pkt 6) uchwały postanowiono, że projekt uchwały powinien zawierać pisemne uzasadnienie, zawierające w szczególności wskazanie potrzeby podjęcia uchwały, oczekiwane skutki społeczne oraz skutki finansowe i źródła ich pokrycia.

Zdaniem organu nadzoru, delegacja ustawowa, nie upoważnia rady gminy do wprowadzenia warunków, polegających na konieczności wskazania oczekiwanych skutków społecznych oraz skutków finansowych uchwały, jak również źródeł ich pokrycia. Organ stanowiący nie może określać tego rodzaju warunków formalnych, uchwały wnoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zauważyć należy, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, wynika, iż wnoszenie projektów uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców, powinno być realne i nieskomplikowane. Rada gminy, określając wymogi formalne składanego projektu, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców inicjatyw w tym zakresie. Wprowadzając wymogi odnośnie treści uzasadnienia, z których wynika, że obywatele wyjaśnić mają skutki społeczne oraz finansowe zgłaszanego projektu uchwały, jak też wskazać źródła ich finansowania, Rada w istocie ogranicza, a przynajmniej utrudnia mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Uzasadnienie jest istotnym elementem uchwały wnoszonej w ramach inicjatywy obywatelskiej i dzięki niemu, radni mają możliwość zapoznania się z motywami przyświecającymi wnioskodawcom, mogą dowiedzieć się, jakiego rodzaju problem lokalny ma zostać rozwiązany dzięki przedmiotowej uchwale. Zrealizowanie tych celów będzie jednak możliwe, poprzez wskazanie w uzasadnieniu potrzeb podjęcia danej uchwały. Nakładanie dalszych, obligatoryjnych elementów treści uzasadnienia jest zbyt daleko idące i nieuzasadnione.

Zakwestionować należało także przepis § 7 ust. 2 uchwały, w zakresie wprowadzającym wymóg wskazania przez komitet inicjatywy uchwałodawczej, siedziby tego komitetu. W ocenie organu nadzoru, unormowania takie, również wykraczają poza delegację ustawową, gdyż regulują problematykę dotyczącą organizacji komitetu, co nie mieści się w zakresie upoważnienia do uchwalenia zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich i zasad tworzenia komitetów.

W ramach zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zdaniem organu nadzoru, rada upoważniona została do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej od strony technicznej, czyli wskazałby do kogo z inicjatywą się występuję, 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.

Sposób reprezentacji komitetu i sposób kontaktowania się z komitetem, winien ustalić sam komitet, co dotyczy także wskazania adresu lub adresów kontaktowych. Komitet nie posiada osobowości prawnej i żaden przepis nie nakłada na komitet obowiązku ustanawiania własnej siedziby.

W odniesieniu do dalszych, zakwestionowanych postanowień, wstępnie wskazać należy, że przyjęta przez Radę Gminy konstrukcja prawna wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zakłada, że projekt uchwały wraz z wymaganą liczbą podpisów osób udzielających poparcie inicjatywnie, wnoszony jest równocześnie z zawiadomieniem o utworzeniu Komitetu tej inicjatywy. W konsekwencji, w momencie złożenia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu, złożona jest również sama inicjatywa uchwałodawcza, co oznacza konieczność zastosowania przepisu art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, nie jest możliwe dokonanie odmowy przyjęcia zawiadomienia, w każdym przypadku wystąpienia „braków formalnych”, o których mowa § 7 ust. 2 i ust. 3 uchwały, a taka sytuacja miałaby miejsce, przy zastosowaniu zakwestionowanych przepisów § 7 ust. 5 zdanie drugie oraz ust. 6 badanej uchwały.

Ewentualna odmowa dalszego procedowania, mogłaby dotyczyć jedynie takich przypadków, w których złożone w ramach inicjatywy dokumenty, wykazywały braki w postaci niewystarczającej liczby podpisów, udzielonych w ramach poparcia dla projektu uchwały.

Powyższe okoliczności, implikują konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego, przepisów § 7 ust. 5 zdanie drugie uchwały oraz ust. 6, z treści których wynika, iż nieusunięcie dowolnych braków formalnych (w tym także braków dotyczących zawiadomienia o utworzeniu Komitetu), powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu, a w konsekwencji - także odmowę przyjęcia załączonej do tego zawiadomienia inicjatywy uchwałodawczej, złożonej wraz z wymaganym poparciem, a także - konieczność skorygowania § 7 ust. 7 uchwały, w zakresie, w jakim przewiduje, że tylko zawiadomienie spełniające wszelkie wymogi formalne prowadzi do nadania inicjatywie dalszego biegu.

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki