



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 25 kwietnia 2019 r.

Poz. 2209

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.220.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 19 kwietnia 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), stwierdzam nieważność uchwały Nr VII/61/19 Rady Gminy Działdowo z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w części:

- § 7 ust. 3 uchwały
- § 8 ust. 2 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania „zawierające w szczególności wyjaśnienie celu i przewidywanych skutków prawnych oraz finansowych podjęcia uchwały”
- § 9 ust. 1 uchwały
- § 9 ust. 3 zdanie trzecie uchwały
- § 9 ust. 6 uchwały

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do tutejszego organu w dniu 26 marca 2019 r., Rada Gminy Działdowo, powołując jako podstawę art. 41 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, określiła 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.

Określając wymogi formalne projektów uchwał, składanych w ramach inicjatywy uchwałodawczej, w przepisie § 8 ust 2 uchwały, Rada postanowiła, że do projektu uchwały, dołącza się uzasadnienie, które zawierać ma w szczególności wyjaśnienie celu i przewidywanych skutków prawnych oraz finansowych podjęcia uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, delegacja ustawowa, nie upoważnia rady gminy do zobowiązania komitetu do wypełnienia ww. warunków w zakresie zgłoszonego projektu uchwały i 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 gminy, 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 cel i skutki prawne oraz finansowe zgłaszanego projektu uchwały, Rada w istocie ogranicza, a przynajmniej utrudnia mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Ponad powyższe, w treści § 9 ust. 1 uchwały, Rada wskazała, że „uprawniona do reprezentowania Komitetu osoba / osoby składa wniosek o podjęcie uchwały do Przewodniczącego Rady” (§ 9 ust. 1 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis obliguje komitet inicjatywy uchwałodawczej, do wskazania osób mających prawo reprezentowania komitetu, co wykracza poza delegację ustawową.

Zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, rada została upoważniona do określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatywy obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Prawidłowa realizacja powyższego uprawnienia rady, polega na całościowym uregulowaniu wymienionych powyżej zagadnień w treści podejmowanej uchwały. 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, zawierające delegację ustawową do jej podjęcia.

W ocenie organu nadzoru, Rada przekroczyła delegację ustawową poprzez uregulowanie w § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały, struktury organizacyjnej Komitetu. Rada nie była uprawniona do ingerencji w tym zakresie, poprzez zobligowanie komitetu inicjatywy uchwałodawczej do dokonania wyboru osób reprezentujących komitet, nadając im uprawnienie do złożenia wniosku o podjęcie uchwały.

Taka kompetencja rady 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 upoważniona została do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej od strony technicznej, czyli wskazałby 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.

Ponadto, w treści dalszych postanowień szczegółowych, Rada wskazała, że:

- Przewodniczący Rady w pierwszej kolejności sprawdza czy złożony wniosek spełnia wymogi formalne określone w uchwale, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych, w tym nie załączenia wymaganej liczby podpisów, wzywa do ich uzupełnienia wyznaczając termin 14 dniowy (§ 9 ust. 3 zdanie pierwsze uchwały)
- po uzupełnieniu braków formalnych, przedłożonemu projektowi nadaje bieg zgodnie z postanowieniami niniejszej uchwały (§ 9 ust. 3 zdanie drugie uchwały)
- w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu nie nadaje biegu temu projektowi, o czym zawiadamia Komitet (§ 9 ust. 3 zdanie trzecie uchwały)
- w przypadku, w którym, analiza projektu wykaże, że projekt uchwały nie pozostaje w kompetencji Rady, nie spełnia wymogów formalnych, przynajmniej w części nie jest zgodny z prawem, Przewodniczący Rady wstrzymuje bieg takiego projektu, o czym niezwłocznie zawiadamia Komitet (§ 9 ust. 6 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, przepisy uchwały w zakwestionowanym zakresie, w sposób istotny naruszają art. 19 ust. 2 oraz art. 41 a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, a 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.

Przyznanie Przewodniczącemu Rady kompetencji, polegających na odmowie nadania biegu projektowi (wobec nieuzupełnienia braków formalnych) lub na wstrzymaniu biegu projektu, w swej istocie, oznacza wyposazenie tego podmiotu w uprawnienia, których realizacja, całkowicie zablokuje możliwość rozpoznania złożonej inicjatywy uchwałodawczej przez Radę, a zatem, wbrew treści ustawy, projekt nigdy nie stanie się przedmiotem obrad Rady.

Ostatecznie też, zakwestionować należy przepis § 7 ust. 3 uchwały, stanowiący, że wykaz mieszkańców popierających projekt, sporządza się z zachowaniem obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych.

Dokonując odesłania do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, Rada naruszyła zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Wskazać należy także, że - jak wynika z treści przepisów § 22 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 z późn.zm.), odsyłając w akcie prawa miejscowego do innych przepisów powszechnie obowiązujących, należy jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określić zakres spraw, dla których następuje to odesłanie.

Mając na uwadze powyższe, 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