



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 16 października 2019 r.

Poz. 8680

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN - I.4131.1.376.2019.10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr VI/53/2019 Rady Miasta Obrzycko z dnia 11 września 2019 r. w sprawie: wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałę nr VI/53/2019 w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zwaną dalej „uchwałą”, Rada Miasta Obrzycko podjęła w dniu 11 września 2019 r.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 września 2019 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą”.

#### **Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:**

Zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy, „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 niniejszej ustawy.”

Zagadnienia wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy stanowią obligatoryjne elementy uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane, świadczy o tym użyty przez ustawodawcę zwrot: „Rada gminy określi”. Wypełniając delegację z art. 41a ust. 5 ustawy, rada winna również mieć na względzie, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika, że wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. W tej sytuacji rada, 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.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały VI/53/2019 z dnia 11 września 2019 r. w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Miasta Obrzycko, stwierdzić należy, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały, „Projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla Burmistrza Miasta Obrzycko.” W ocenie organu nadzoru przepis § 4 ust. 1 uchwały narusza obowiązujący porządek prawny. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa regulacja jest zbędna, albowiem wyłączność inicjatywy uchwałodawczej Burmistrza Miasta Obrzycko ma oparcie w konkretnym przepisie ustawowym, a nie wynika z uchwały rady gminy będącym aktem prawa miejscowego. Organ nadzoru podkreśla, że z określonej w art. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania, przy czym nie może on regulować spraw uregulowanych już wcześniej przepisami aktów prawnych usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 19 października 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 280/17, „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego oraz nie wkraczać w materię uregulowaną już ustawą”.

Organ nadzoru wskazuje, że w § 5 ust. 2, w § 6 ust. 2 pkt 3 oraz w § 9 ust. 2 uchwały określono konieczność podania numeru PESEL jako jeden z wymogów do określenia identyfikacyjnego zarówno członków Komitetu jak i mieszkańców udzielających poparcia projektowi uchwały. Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a tym samym regulacja taka jest sprzeczna z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy. Jak bowiem orzekł WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 5 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1192/18 „Wprowadzenie takiego zapisu jest nieuprawnionym tworzeniem przez organ dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą kryteriów niesłużących w istocie określeniu »mieszkańca gminy«, lecz stanowi ograniczenie kręgu »mieszkańców gminy« do osób legitymujących się numerem PESEL, bowiem pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy takim kodem nie dysponuje”. Ponadto wskazać należy, że numer PESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, w żaden sposób nie wskazuje bowiem na miejsce zamieszkania danej osoby. Tymczasem ta właśnie okoliczność (mieszkaniec gminy) ma znaczenie przy ustalaniu prawa do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16 „Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy bowiem jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (...). Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania.”

Organ nadzoru stwierdza, iż w § 5 ust. 3 uchwały uregulowano, że „W imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet”. Ponadto w § 6 ust. 1 oraz w § 6 ust. 4 i 5 uchwały wskazano Pełnomocnika jako wyłączny podmiot uprawniony do dokonywania określonych czynności w imieniu Komitetu (zawiadomienia o utworzeniu Komitetu, uzyskanie potwierdzenia o przyjęciu zawiadomienia, uzupełnienie braków formalnych zawiadomienia). W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy uchwały w zakresie, w jakim odnoszą się do wskazania osoby do reprezentowania komitetu i danych tej osoby naruszają art. 41a ust. 4 ustawy, który stanowi, że „Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy”. W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Obrzycko, zobowiązując komitet do powołania pełnomocnika oraz jego zastępcy oraz narzucając temu pełnomocnikowi określone obowiązki, naruszyła art. 41a ust. 4 ustawy, z którego w sposób jednoznaczny wynika, że komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo (a nie obowiązek) wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Jak podkreślił WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. akt. III SA/Gd 333/19, „Wbrew twierdzeniu strony skarżącej z art. 41a ust. 4 u.s.g. nie wynika jakkolwiek obowiązek a prawo wskazania osób uprawnionych do reprezentacji przez określony komitet. Z uwagi na zaprezentowaną przez Sąd argumentację odwołującą się do wykładni art. 41a ust. 5 u.s.g. nie można nadto uznać aby w "ustaleniu szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich" mieściła się kompetencja organu uchwałodawczego gminy do ustalania zasad reprezentowania komitetu. Nie do zaakceptowania jest również wskazanie, że w kompetencji Rady mieści się określenie zasad identyfikacji, względnie "nazywania" osób upoważnionych do reprezentowania komitetu. Odróżnić bowiem należy obligatoryjny wymóg ustanowienia reprezentanta komitetu i imperatywne powiązanie określonych czynności z tym reprezentantem (co wynika z zapisów uchwały) od zupełnie wtórnej kwestii terminologicznej jaką jest określenie osób reprezentujących komitet.”

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 41a ust. 5 ustawy nie obejmuje upoważnienia rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów obywatelskiej inicjatywy, jak to uczyniła Rada Miasta Obrzycko w badanej uchwale. 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 gminy została upoważniona do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej od strony technicznej, czyli m. in. wskazywałyby do kogo z inicjatywą się występuje. 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 komitetów, a nie dotyczącą już sfery jego późniejszego działania.

Z kolei w § 6 ust. 5 uchwały postanowiono: „W wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Rady wzywa Pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia.” Natomiast jak wskazano w § 10 ust. 2 uchwały, „W wypadku stwierdzenia, że treść projektu uchwały lub uzasadnienia jest zmieniona, Przewodniczący Rady nie później, niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu zawiadamia pełnomocnika o odmowie nadania biegu projektowi uchwały.” Podobnie w § 10 ust. 5 uchwały, „Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 3 prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt okaże się mniejsza niż wymagana, Przewodniczący Rady odmawia nadania biegu projektowi uchwały i zawiadamia o tym fakcie Pełnomocnika.” Cytowane regulacje określają sytuacje kiedy Przewodniczący Rady Miasta Obrzycko na podstawie badanej uchwały został upoważniony do odmowy nadania projektowi uchwały dalszego biegu z określonych przyczyn lub też odmawia przyjęcia zawiadomienia o projekcie uchwały. Zdaniem organu nadzoru powyższe przepisy w sposób istotny naruszają art. 41a ust. 3 ustawy, 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. Zatem w świetle wskazanego przepisu zgłoszony projekt uchwały w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji. Ustawodawca nie przewidział zatem możliwości nieprzedłożenia złożonego projektu pod obrady rady z przyczyn formalnych, jak i merytorycznych. Organem upoważnionym do decydowania co do losów przedłożonego projektu uchwały w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest wyłącznie rada gminy. Należy także wskazać, że ustawodawca w art. 41a ustawy nie przewidział możliwości upoważniania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego swych przewodniczących do podejmowania władczych, jednoosobowych decyzji w przedmiocie czy składany projekt uchwały spełnia określone wymogi i w związku z tym czy powinien być przedmiotem obrad rady. Przyznanie tak daleko idących kompetencji przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oznacza, że to on jednoosobowo podejmuje decyzję czy poddać pod obrady organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W ocenie organu nadzoru cytowane wyżej przepisy uchwały podjęte zostały także z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Należy również podkreślić, że zakres delegacji wynikający z treści art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do dokonywania modyfikacji aktem wykonawczym do ustawy, ustawowo określonych kompetencji przewodniczącego rady. Przewodniczący rady gminy nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania do uzupełnienia braków projektu uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej w terminie 14 dni pod rygorem odmowy nadania dalszego biegu projektowi uchwały. Wszelkie działania w odniesieniu do złożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej projektu uchwały przysługują wyłącznie organowi stanowiącemu gminy. Konkludując, należy stwierdzić, że prerogatywy przyznane Przewodniczącemu Rady Miasta Obrzycko w § 6 ust. 5, w § 10 ust. 2 oraz w § 10 ust. 5 uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Rada Miasta Obrzycko wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

W § 9 ust. 3 uchwały postanowiono, że „Wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne”. Należy jednak wskazać, że zapis ten wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Miasta Obrzycko w art. 41a ust. 5 ustawy. Ustawodawca ograniczył kompetencje rady wyłącznie do zagadnień wskazanych w tym przepisie, które nie obejmują kwestii skutków wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały. Podobnie organ nadzoru uznał, że § 7 ust. 2 uchwały, określający, że od dnia przyjęcia zawiadomienia treść projektu uchwały nie może być zmieniona, został wydany bez właściwego upoważnienia ustawowego określonego w art. 41a ust. 5 ustawy.

Organ nadzoru, stwierdza, że wykraczający poza upoważnienie ustawowe jest także zapis § 10 ust. 1 uchwały zgodnie z którym „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.” Należy stwierdzić, że art. 41a ust. 5 ustawy nie zawiera upoważnienia do tworzenia takiego rodzaju regulacji dotyczących wymaganego i nieprzekraczalnego okresu na przedstawienie projektu uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej. Jak stwierdził WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 58/19, „Ograniczenie dotyczące terminu złożenia projektu uchwały wpływa na możliwości korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Rada nie została zaś upoważniona do określenia trybu działania komitetu, a tym samym uregulowania kwestii mogących wpływać na skuteczność podejmowanych przez komitet działań. Należy podkreślić, że upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a zatem musi być ono wyraźne a nie dorozumiane. W związku z tym nawet brak określonych regulacji czy też luka w prawie nie stanowi podstawy uzasadniającej wprowadzenie określonej regulacji w trybie uchwały.”

W § 10 ust. 3 i 4 uchwały określono szczegółową procedurę weryfikacji złożonego projektu uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej. Jak bowiem uregulowano w § 10 ust. 3 uchwały, „Przewodniczący Rady nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, zwraca się do Komisji Rewizyjnej o stwierdzenie, czy jest złożona wymagana liczba podpisów. Komisja Rewizyjna dokonuje czynności sprawdzających w terminie 21 dni. W postępowaniu przed Komisją Rewizyjną jako obserwator może uczestniczyć Pełnomocnik.” Natomiast w § 10 ust. 4 uchwały określono, że „Burmistrz Miasta zapewnia Komisji Rewizyjnej sprawdzenie danych osobowych określonych w § 9 ust. 2 oraz czy podpisani pod projektem uchwały mieszkańcy spełniają wymóg, o którym mowa w § 3.” Powyższe zapisy wykraczają poza materię podlegającą regulacji w uchwale w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Przypomnieć należy, że zgodnie z treścią art. 41a ust. 5 ustawy, rada w uchwale określi: 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. Uregulowanie więc w przedmiotowej uchwale szczegółowej procedury weryfikacji list poparcia określonego projektu uchwały oraz kwestii dotyczących wewnętrznego obiegu dokumentów pomiędzy Przewodniczącym Rady Miasta Obrzycko, Komisją Rewizyjną oraz Burmistrzem Miasta Obrzycko nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy.

W § 12 uchwały postanowiono, że „Wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy uchwałodawczej, w tym koszty promocji projektu uchwały, pokrywa Komitet.” W ocenie organu nadzoru przyjęcie takiego zapisu wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 41a ust. 5 ustawy. Przepis ten precyzuje zakres spraw podlegających unormowaniu przez radę gminy i nie obejmuje regulacji dotyczących kosztów inicjatywy uchwałodawczej. Unormowanie to nie ma oparcia w normie kompetencyjnej skierowanej do rady gminy.

Zdaniem organu nadzoru także kwestie dotyczące rozwiązania komitetu, o czym stanowi § 13 uchwały, który przewiduje, 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), zostały uchwalone bez podstawy prawnej. W przypadku bowiem delegacji do określenia zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, Rada Miasta Obrzycko była uprawniona do uchwalenia przepisów, które odnoszą się do warunków związanych wyłącznie z powstaniem komitetów, a nie regulacji dotyczących sfery ich późniejszego działania i określania przesłanek do zakończenia ich działalności.

W związku z powyższymi ustaleniami oraz z uwagi na zakres istotnych naruszeń prawa stwierdzenie nieważności uchwały nr VI/53/2019 Rady Miasta Obrzycko z dnia 11 września 2019 r. w całości jest konieczne i uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Aneta Niestrawska

Wicewojewoda Wielkopolski