



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2018 r.

Poz. 6321

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.505.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/299/2018 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 sierpnia 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 całości, jako sprzecznej art. 41a ust. 3 - 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2018 r. Rada Gminy Czernichów przyjęła uchwałę Nr XXXVII/299/2018 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 podstawie prawnej uchwały wskazano w szczególności przepisy art. 41a ust. 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 września 2018 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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.

Na wstępie organ nadzoru sygnalizuje, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że nie zawiera ona w swojej treści jakichkolwiek unormowań dotyczących *zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych*. W ocenie

organu nadzoru, Rada Gminy Czernichów nie określając zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, nie zrealizowała delegacji ustawowej określonej w przepisie art. 41a ust. 5 ustawy. Takie działanie rady w sposób istotny narusza prawo, a rodzaj i zakres stwierdzonego naruszenia skutkuje obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Ponadto uchwała, zdaniem organu nadzoru, zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 3 uchwały Rada Gminy Czernichów postanowiła, że *w przypadku, gdy projekt nie spełnia wymagań, Przewodniczący Rady Gminy Czernichów wzywa osoby wskazane przez komitet inicjatywny do uzupełnienia braków formalnych w terminie 30 dni*. I dalej, w przepisie § 4 uchwały: *nieuzupełnienie barków formalnych we wskazanym terminie uniemożliwia przedłożenie pod obrady Rady Gminy Czernichów złożonego projektu uchwały*. W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy § 3 i § 4 uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy, zgodnie z którym, zadaniem przewodniczącego 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 Czernichów nie może tym samym zostać upoważniony do *wzywania osób wskazanych przez komitet inicjatywny do uzupełnienia braków formalnych w terminie 30 dni*. W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się również prawo do *nieprzedłożenia pod obrady Rady Gminy Czernichów złożonego projektu uchwały w przypadku nieuzupełnienia barków formalnych we wskazanym terminie*. Wszelkie działania w odniesieniu do złożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej projektu uchwały przysługują wyłącznie radzie gminy. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy, wyrażoną w treści art. 41a ust. 3 ustawy, projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy. Konkludując, należy stwierdzić, że prerogatywy przyznane przez organ stanowiący w § 3 i § 4 uchwały Przewodniczącemu Rady Gminy Czernichów w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Tym samym, Rada Gminy Czernichów przepisem § 3 i § 4 uchwały wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że sprzeczny z przepisem art. 41a ust. 4 ustawy pozostaje przepis § 8 uchwały w zakresie, w którym Rada kategorię postanawia, że *zawiadomienie zawiera informację o przedmiocie inicjatywy uchwałodawczej – projektowanym akcie prawnym oraz wykaz osób wskazanych do reprezentowania komitetu podczas prac Rady Gminy*. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 41a ust. 4 ustawy Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo (nie obowiązek) wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Rada gminy posiada zatem kompetencję jedynie do dopuszczającego (fakultatywnego) sposobu określenia wymogów w zakresie wykazu osób wskazanych do reprezentowania komitetu. Tym samym przepis § 8 uchwały wydany został z istotnym naruszeniem przepisu art. 41a ust. 4 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, również § 10 uchwały, w którym Rada postanowiła, że *projekty uchwał, o których mowa w § 9 podlegają procedurze przeprowadzenia konsultacji społecznych zgodnie z przepisami odrębnej uchwały Rady Gminy Czernichów* wydany został z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 41a ust. 5 ustawy. Obowiązek poddania konsultacjom projektu uchwały wniesionego w ramach inicjatywy obywatelskiej nie może być w szczególności utożsamiany ze szczegółowymi zasadami wnoszenia inicjatyw obywatelskich. W tym przypadku, jako niezgodne z zasadami poprawnej legislacji należy również uznać działanie Rady polegające na odesłaniu do realizacji obowiązków odrębnych (w tym przypadku konsultacji), wynikających już z unormowań zawartych w przyjętych przez radę odrębnych aktach prawa miejscowego. Wątpliwości może budzić również zakres aktów (projektów uchwał) poddanych obowiązkowi konsultacji. Zgodnie z wolą Rady są to bowiem wszystkie projekty uchwał złożone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Tymczasem, co do zasady, obowiązkowi konsultacji podlegają jedynie projekty aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji prowadzących działalność w sferze publicznego. Tym samym działanie Rady Gminy w zakresie wynikającym z § 10 uchwały uznać należy za naruszające prawo w sposób istotny.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Czernichów w § 14 uchwały ustaliła obowiązek dołączenia do wniosku zgody na przetwarzanie danych osobowych od osób, które udzieliły poparcia – podpisały wniosek o wystąpienie z inicjatywą obywatelską. W ocenie organu nadzoru, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów (tu: art. 6 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych

osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE.L Nr 119), dalej jako RODO, w analizowanym przypadku przetwarzanie danych będzie niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (tu: obowiązku wykazania poparcia inicjatywy przez niezbędną liczbę osób), a tym samym osoba, której dane dotyczą nie ma podstaw do wyrażenia zgody na przetwarzanie swoich danych. Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z art. 4 pkt 11 rozporządzenia RODO „zgoda” osoby, której dane dotyczą oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych. Należy zatem stwierdzić, że w analizowanym przypadku, złożenie podpisu wyrażającego poparcie dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uznać należy za wyraźne działanie potwierdzające przyzwolenie na przetwarzanie danych osobowych w zakresie związanym z realizacją obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, że zakres danych osobowych objęty treścią § 13 uchwały (tu: nr PESEL) wykracza poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane – w analizowanym przypadku do ustalenia, czy osoba popierająca obywatelską inicjatywę uchwałodawczą jest mieszkańcem gminy, posiadającym czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego. Weryfikacja wyżej wymienianego kryterium nastąpić może w oparciu o pozostałe dane wymienione w § 13 uchwały (tu: imię i nazwisko, adres zamieszkania) oraz dane, którymi organ dysponuje z urzędu. Tym samym, obowiązek podania nr PESEL, który nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy, uznać należy za sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych (adekwatności), wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c przywołanego wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że Rada w § 15 i § 16 uchwały w sposób niezgodny z prawem ustaliła zasady *wycofania* projektu uchwały zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zakres delegacji ustawowej wyrażonej w przepisie art. 41a ust. 5 ustawy upoważnia radę gminy wyłącznie do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a nie ich wycofywania, jak uczyniła to Rada Gminy Czernichów w analizowanym § 15 i § 16 uchwały. Podkreślić należy również, że o dalszym przebiegu procesu uchwałodawczego, dotyczącego projektów złożonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, rozstrzygnął już sam ustawodawca postanawiając w przepisie art. 41a ust. 3 ustawy, że 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. Tym samym, działanie Rady w zakresie unormowań dotyczących możliwości wycofania projektu uchwały ocenić należy jako naruszające prawo w sposób istotny. Dokonując takiego uregulowania Rada Gminy naruszyła art. 2 Konstytucji. Podstawową zasadą państwa prawnego jest bowiem to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXVII/299/2018 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 sierpnia 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, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia

rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- Rada Gminy Czernichów