



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2018 r.

Poz. 6326

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.511.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 października 2018 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/504/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty w całości, jako niezgodnej z art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2018 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 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.

Jak wskazano w § 3 ust. 1 uchwały *projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla burmistrza Miasta Cieszyn, zwanego dalej Burmistrzem.*

W odniesieniu do powyższego zauważyć należy, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych. Ponadto z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się

zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. 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, określonej w przepisach rozdziału III Ustawy zasadniczej. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 28 lutego 2003 roku sygn. akt I SA/Lu 882/02 (publ. *Finanse Komunalne* Nr 4/2003) „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą”. Zatem, jeśli ustawa zastrzega wyłączną właściwość określonych podmiotów do inicjatywy uchwałodawczej, zastrzeżenie w tym zakresie, zawarte w uchwale, narusza zasadę hierarchii źródeł prawa i tym samym narusza art. 2 Konstytucji RP.

W § 4 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *Komitet może utworzyć grupa co najmniej 5 mieszkańców, którzy mają prawo wybierania do Rady i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do Komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL.*

Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania numeru PESEL wykracza poza granice upoważnienia przyznane organowi gminy wskazane w art. 41a ustawy.

Wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecie określeniu „mieszkańca gminy”, ale stanowi także ograniczenie kręgu „mieszkańców gminy” do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim numerem. Ponadto wskaza należy, że numer PESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, w żaden sposób nie wskazuje bowiem na miejsce zamieszkania danej osoby.

Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie także w stosunku do zakwestionowania przepisu § 8 ust. 2 uchwały w brzmieniu: „oraz numeru PESEL”.

Organ nadzoru stwierdza, że sprzeczny z przepisem art. 41a ust. 4 ustawy pozostaje przepis § 4 ust. 3 uchwały w zakresie, w którym Rada kategorię postanawia, że *w imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet.*

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z ww. przepisem 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 § 4 ust. 3 uchwały i analogicznie § 5 ust. 1 uchwały należy uznać za sprzeczny z prawem.

Zgodnie z § 5 ust. 5 uchwały *w wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Rady wzywa Pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia.*

W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy 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, aktem wykonawczym do ustawy, modyfikacji ustawowo określonych kompetencji przewodniczącego rady.

Przewodniczący Rady Gminy nie może tym samym zostać upoważniony do wezwania Pełnomocnika do usunięcia braków formalnych zawiadomienia w terminie 14 dni. 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.

Powyższa argumentacja uzasadnia zakwestionowanie § 5 ust. 4 i ust. 5, § 9 ust. 2 oraz ust. 5 przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, zapisy § 9 ust. 1, § 12 uchwały wykraczają poza ramy delegacji ustawowej, ponieważ rada gminy uprawniona jest jedynie do określenia zasad tworzenia komitetów, a nie do ustalania zasad i trybu ich działania, czy przesłanek rozwiązywania. Podkreślić należy również brak umocowania Rady

do określenia terminu, w jakim komitet uchwałodawczy ma zebrać wymaganą liczbę podpisów popierających projekt uchwały.

W § 11 uchwały postanowiono, iż *wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy uchwałodawczej pokrywa Komitet*. Regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 41a ust. 5 ustawy.

Wypada również zauważyć, że w omawianym przypadku – przy uwzględnieniu konstrukcji uchwały – nie jest możliwe wyeliminowanie wyłącznie wskazanych wadliwych postanowień uchwały. Taka ingerencja nadzorcza byłaby równoznaczna z wypaczeniem woli Rady Miejskiej Cieszyna.

Mając na uwadze powyższą nieprawidłowość stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jest zasadne i konieczne.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

Rada Miejska Cieszyna