



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 stycznia 2019 r.

Poz. 194

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.660.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2019 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.), dalej jako „ustawa”

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr II/13/18 Rady Gminy Marklowice z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w całości – jako niezgodnej z art. 41a ust. 5 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 listopada 2018 r. Rada Gminy Marklowice podjęła uchwałę Nr II/13/18 w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 41a ust. 5 ustawy.

Zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy *grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą*. Z kolei art. 41a ust. 2 pkt 2 ustawy stanowi, że *grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 200 osób*. Z art. 41a ust. 4 ustawy wynika, że *komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rad gminy*. Z kolei zgodnie z przepisem 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).

W § 5 ust. 3 uchwały Rada wskazała, iż *w imieniu i na rzecz Komitetu występuje pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu mieszkańców tworzących Komitet*. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru delegacja z art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów inicjatyw uchwałodawczych. Takie uprawnienie nie mieści się bowiem, ani w zasadach wnoszenia inicjatyw obywatelskich, ani też w zasadach tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych. Dodatkowo należy wskazać, iż zgodnie z art. 41a ust. 4 ustawy, komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo, a nie obowiązek, wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu. Rada Gminy nie posiada zatem kompetencji do nałożenia na Komitet obowiązku powoływania pełnomocnika (oraz jego zastępcy).

Z uwagi na powyższe konieczne jest również stwierdzenie nieważności pozostałych postanowień kwestionowanej uchwały odnoszących się do reprezentowania komitetu przez pełnomocnika lub jego zastępcę. Chodzi tu w szczególności o § 2 pkt 8, § 6 ust. 1, § 6 ust. 2 pkt 3, § 6 ust. 4, § 6 ust. 5, § 10 ust. 1, § 10 ust. 3, § 10 ust. 6 uchwały.

Unieważnienie wskazanych wyżej postanowień uchwały powoduje, iż regulacje niniejszej uchwały w zakresie określenia zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich i zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych są niewystarczające, aby można było uznać, że Rada Gminy prawidłowo zrealizowała delegację określoną w art. 41a ust. 5 ustawy. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Z tego też względu za niezgodne z prawem należy uznać również postanowienia zawarte w § 11 uchwały.

Nadto, organ nadzoru wskazuje, iż w § 5 ust. 2, § 6 ust. 2 pkt 3 oraz w § 9 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła o konieczności wpisania numeru ewidencyjnego PESEL przez osoby tworzące komitet, pełnomocnika oraz jego zastępcy oraz mieszkańców, którzy udzielają poparcia projektowi uchwały. Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a tym samym regulacja ta jest sprzeczna z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy. Wprowadzenie ww. regulacji jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przeciw 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 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.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *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. (...)* (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 106/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Również § 3 uchwały jest sprzeczny z art. 41a ust. 5 ustawy. W treści ww. § 3 uchwały wskazano, że *grupa mieszkańców Gminy Markłowic licząca co najmniej 200 osób posiadających czynne prawa wyborcze do Rady może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą przez złożenie podpisów pod projektem uchwały*. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada kompetencji do określenia kręgu pomiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą obywatelską. Nadto, powyższy przepis uchwały stanowi powtórzenie art. 41a ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, iż powtórzenie (czy modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Regulacja § 5 ust. 1 zd. 2 uchwały wykracza poza delegację z art. 41a ust. 5 uchwały, gdyż nie jest zasadą tworzenia komitetu inicjatywy uchwałodawczej, nałożenie na komitet obowiązku posługiwania się nazwą uzupełnioną o tytuł projektu uchwały.

Dalej, należy podnieść, że w § 6 ust. 4 uchwały Rada Gminy przyjęła, że *jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2 i 3, Przewodniczący Rady przyjmuje zawiadomienie i informuje o tym fakcie pełnomocnika*. Z kolei w § 6 ust. 5 uchwały Rad przyjęła, iż *w przypadku 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 wyżej przepisy § 6 ust. 4 i 5 uchwały podjęte zostały 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 informowania pełnomocnika komitetu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu, jak również wzywaniu go do uzupełnienia braków w ciągu 14 dni. Wszelkie działania w odniesieniu do złożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej projektu uchwały przysługują wyłącznie organowi stanowiącemu 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 prerogatywa przyznana przez organ stanowiący gminy w § 6 ust. 4 i 5 uchwały Przewodniczącemu Rady w sposób istotny narusza przepis art. 19 ust. 2 ustawy oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Tym samym, Rada Gminy przepisem § 6 ust. 4 i 5 uchwały wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

Powyższe uwagi odnoszą się również do regulacji zawartej w § 10 ust. 3 uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *jeżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 2 prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt okaże się mniejsza niż wymagana, Przewodniczący Rady odmawia nadania biegu projektowi uchwały i zawiadamia o tym fakcie pełnomocnika.*

W ocenie organu nadzoru poza delegację ustawową wykracza również postanowienie zawarte w § 9 ust. 3 uchwały, w którym Rada przyjęła, iż *wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne.* Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady, wyłącznie do zagadnień wskazanych w art. 41a ust. 5 ustawy, które nie obejmują kwestii skutków wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały.

Niezgodny z przepisem art. 41a ust. 4 ustawy jest również przepis § 10 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym *wykaz podpisów mieszkańców popierających projekt uchwały, pełnomocnik wnosi do Przewodniczącego Rady nie później niż 3 miesiące od daty przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu.* Podkreślić należy brak umocowania Rady do określenia terminu, w jakim komitet uchwałodawczy ma zebrać wymaganą liczbę podpisów popierających projekt uchwały.

Dodać również trzeba, że 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. Tym samym § 12 uchwały, który wskazuje przyczyny rozwiązania komitetu nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 41a ust. 5 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr II/13/18 Rady Gminy Marklowice z dnia 30 listopada 2018 r., została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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**

Otrzymuje:

- Rada Gminy Marklowice