



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.375.2019

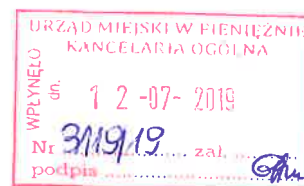
OR. 0711. 46. 19

BIURO RADY MIEJSKIEJ
W PIENIĘŻNIE
Wpłynęło: 12.07.2019
Nr Zał.

Olsztyn, dnia 8 lipca 2019 r.

207

Rozstrzygnięcie nadzorcze



Działając 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 VIII/49/19 Rady Miejskiej w Pieniężnie z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Pieniężnie, powołując się na art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz określiła formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2019 r.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała w sposób rażący narusza prawo.

Przepis art. 41a ust. 5 ww. ustawy upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim powinny odpowiadać składane projekty.

Sprzeczny z prawem jest § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały, z którego wynika, iż projekt uchwały powinien być zgodny z wymogami zawartymi w Statucie oraz w niniejszej uchwale.

Podobnie w § 6 ust. 3 uchwały Rada wskazała, że do zawiadomienia (...) załącza projekt uchwały spełniający warunek, o którym mowa w § 4 ust. 2. Zgodnie z § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), jeżeli w tekście uchwały zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu można posłużyć się odesłaniami do przepisów odrębnych. W przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła.

Uchwała Rady Miejskiej w § 4 ust. 2, w zakresie formalnych wymogów uchwały odsyła do przepisów Statutu Gminy Pieniężno, jednocześnie niewskazując w sposób precyzyjny, które z nich będą miały zastosowanie. Przeciwno odesłaniu do statutu w zakresie wymogów formalnych

projektu uchwały przemawia także art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, nakładający na radę gminy obowiązek wskazania w uchwale o zasadach wnoszenia inicjatyw obywatelskich, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Rada nie określiła zatem obligatoryjnego elementu uchwały w sprawie zasad wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, co stanowi rażące naruszenie prawa. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt: II SA/OL 58/19. W wyroku tym Sąd stwierdził, że rada podejmując uchwałę w przedmiocie wykonania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w ustawie. Jednocześnie Sąd potwierdził, iż brak zawarcia w uchwale formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z uwagi na niewyczerpanie dyspozycji ustawowej, stanowi rażące naruszenie prawa – skutkujące stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Dodatkowo przedmiotowa uchwała jest obciążona wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada przyjęła, że w imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazany w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet. Pełnomocnik zawiadamia Przewodniczącą Rady o utworzeniu Komitetu (§ 6 ust. 1).

Zdaniem organu nadzoru, delegacja z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów inicjatyw uchwałodawczych, jak uczyniła to Rada Miejska w wyżej powołanych postanowieniach uchwały. Takie uprawnienie 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 została upoważniona do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej od strony technicznej, czyli wskazywałyby do kogo z inicjatywą się występuje, czy i w jaki sposób jest weryfikowana. Natomiast w przypadku delegacji do określania 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. Dodatkowo należy wskazać, że wskazanie osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu jest uprawnieniem komitetu nadanym przez ustawodawcę, co powoduje, że Rada nie jest upoważniona do ustalania w akcie prawa miejscowego, kto i na jakiej podstawie występuje w imieniu i na rzecz komitetu inicjatyw uchwałodawczych.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, w innych przepisach uchwały nie powinno być również wskazywania pełnomocnika lub jego zastępcy (dotyczy: § 2 pkt 6, § 6 ust. 2 pkt 3, § 6 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 § 10 ust. 1, ust. 4, ust. 7, ust. 8, ust. 9).

W § 4 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, w których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla innych podmiotów. W ocenie organu nadzoru Rada określając, jakiego rodzaju spraw dotyczyć może obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, przekroczyła delegację wynikającą z treści art. 41a ust. 5 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w ww. wyroku z dnia 7 marca 2019 r. podkreślił, że rada nie została upoważniona do regulowania w uchwale tego, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Poza delegację ustawową wykraczają również postanowienia § 9 ust. 3 uchwały, w których 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 o samorządzie gminnym, które nie obejmują kwestii skutków wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały.

Powyższe należy również odnieść do postanowień § 11 uchwały, w których Rada Miejska w Pieniężnie określiła przesłanki rozwiązania Komitetu, bowiem również kwestia ta nie została przekazana do uregulowania radzie w ramach delegacji ustawowej z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Podobne zastrzeżenie należy podnieść także wobec postanowienia § 4 ust. 5 uchwały.

Ponadto, zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy została upoważniona do określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw 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 jedynie 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 nieznajdujące uzasadnienia w normie, zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W § 6 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że Pełnomocnik zawiadamia Przewodniczącą Rady o utworzeniu komitetu, określiła elementy ww. zawiadomienia (ust. 2), a także w ust. 3 wskazała, że do zawiadomienia Pełnomocnik załącza projekt uchwały (...). Natomiast w § 6 ust. 4 - 6 uchwały Rada postanowiła odpowiednio: „, jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym

w ust. 2, 3 Przewodniczący Rady przyjmuje zawiadomienie i informuje o tym fakcie Pełnomocnika, w przypadku stwierdzenia braków formalnych w zawiadomieniu, Przewodniczący Rady w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia, wzywa Pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni od otrzymania wezwania, nieusunięcie braków w tym terminie powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Zdaniem organu nadzoru, delegacja z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia rady gminy do uchwalenia postanowień zawartych w wyżej wskazanym § 6 ust. 4-6 uchwały. Wprowadzone regulacje nie mieszczą 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 została upoważniona do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej od strony technicznej, czyli wskazywałyby do kogo z inicjatywą się występuje, czy i w jaki sposób jest weryfikowana. Natomiast w przypadku delegacji do określania 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. W § 10 ust. 1 zd. pierwsze uchwały, Rada Miejska w Pieniężnie postanowiła, iż „projekt uchwały wraz z wykazem popierających mieszkańców, Pełnomocnik wnosi do Przewodniczącego Rady nie później niż 3 miesiące od daty otrzymania informacji, o której mowa w § 7 ust. 1,2.” Zdaniem organu nadzoru, postanowienie to ogranicza przyznane ustawą prawo mieszkańców do składania inicjatyw uchwałodawczych, do czego Rada nie była uprawniona bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.


W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, ustalone na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw uchwałodawczych przez mieszkańców, nie mogą mieć charakteru ograniczającego. Należy przyjąć, że racjonalny prawodawca, gdy chciał ograniczyć czasowo składanie inicjatyw przez mieszkańców, czy też wyznaczyć im termin na ich składanie, uczyniłby to w ustawie, jak uczynił to w stosunku do Rady, wyznaczając jej termin na rozpatrzenie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców.

W § 10 ust. 3 uchwały, Rada Miejska w Pieniężnie postanowiła, iż „Przewodniczący Rady nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, przekazuje projekt wraz z wykazem popierających go mieszkańców Burmistrzowi Pieniężna w celu dokonania weryfikacji liczby osób udzielających poparcia projektowi uchwały pod kątem zgodności z rejestrem wyborców, Burmistrz dokonuje czynności sprawdzających w terminie 30 dni i przekazuje Przewodniczącemu Rady informację o liczbie ważnych podpisów pod projektem uchwały. Postanowienie to wykracza poza materię podlegającą regulacji w uchwale w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Uregulowanie w przedmiotowej uchwale kwestii dotyczących wewnętrznego obiegu dokumentów

pomiędzy burmistrzem a przewodniczącym rady – nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z ustawy. Zarzut ten dotyczy również postanowień § 10 ust. 6 uchwały. W zd. drugim § 10 uchwały Rada postanowiła, iż „w przypadku stwierdzenia, że treść projektu uchwały, o którym mowa ust. 1, lub jego uzasadnienia jest niezgodna z projektem, o którym mowa w § 6 ust. 3, Przewodniczący Rady nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, zawiadamia Pełnomocnika o odmowie nadania biegu projektowi uchwały, w ust. 4 § 10 postanowiła, iż „jeżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust.3 liczba ważnych podpisów popierających projekt uchwały jest niższa niż określona w § 3, Przewodniczący Rady w terminie 7 dni powiadamia Pełnomocnika Komitetu o pozostawieniu projektu uchwały bez rozpoznania.” Abstrahując od omówionej już wyżej kwestii pozbawionego podstaw oczekiwanego reprezentacji Komitetu przez Pełnomocnika, wskazać należy, iż w sposób nieuprawniony przyznano Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Pieniężnie kompetencje do samodzielnego w istocie oceniania i decydowania o pozostawieniu obywatelskiego projektu uchwały bez rozpatrzenia, ponieważ zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad.

W związku z powyższym, orzeczono jak na wstępie.

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.

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Sławomir Sadowski
Wiceprezydent Warmińsko-Mazurski

Otrzymują :

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Pieniężnie,
- 2) Burmistrz Pieniężna.