



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/339/18 Rady Gminy Kozy z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, w części: § 1, § 3 w zakresie wyrazów: „oraz numer ewidencyjny PESEL”, § 4, § 6 ust. 2 pkt 2 w zakresie wyrazów: „numer ewidencyjny PESEL”, § 8 ust. 2, § 10 ust. 2, § 11 ust. 3 zd. 1, jako niezgodnej z art. 41a ust. 1, ust. 2 ust. 3 ust. 4 i ust. 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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kozy określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie 20 listopada 2018 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 41a ust. 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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. Wydana na powyższej podstawie prawnej uchwała stanowi akt prawa miejscowego, z tego też powodu, podlega ona szczególnym rygorom prawnym. Rada gminy stanowiąca w oparciu o normę art. 41a ust. 5 ustawy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W konsekwencji powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści kwestionowanej uchwały. W tym również przepisów, które - bądź jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego bądź jako powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe - stanowią - w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowno-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/OI 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń).

Przepisem modyfikującym regulację ustawową jest niewątpliwie przepis § 1 uchwały, w myśl którego grupa co najmniej 100 mieszkańców gminy Kozy, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Gminy Kozy, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, zgłaszając projekt uchwały pod obrady Rady Gminy Kozy. Przyjmując powyższą regulację prawną Rada Gminy Kozy wkroczyła w materię już unormowaną w art. 41a ust. 1 i 2 ustawy, czym istotnie naruszyła prawo.

Organ nadzoru wskazuje również, że § 3 w zakresie wyrazów: *oraz numer ewidencyjny PESEL*, jak też § 6 ust. 2 pkt 2 w zakresie wyrazów: *numer ewidencyjny PESEL*, są sprzeczne 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 przecież 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/Ld 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).

Za niezgodny z prawem należy uznać również przepis § 4 uchwały. Przepisem tym Rada przewidziała, że w imieniu i na rzecz Komitetu występuje pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet. Tak sformułowanym unormowaniem Rada Gminy kategorycznie postanowiła o obowiązku wskazania przez Komitet pełnomocnika lub jego zastępcy i o przyznaniu im prawa występowania w imieniu i na rzecz Komitetu. Tymczasem, zgodnie z art. 41a ust. 4 ustawy, komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo, a nie obowiązek wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Tym samym nałożenie przez Radę Gminy bezwzględnego nakazu działania Komitetu przez jego pełnomocników, jest sprzeczne z ww. przepisem ustawy. W konsekwencji powyższego za niezgodne z prawem należy uznać również unormowanie przepisu § 10 ust. 2 uchwały, stosownie do treści którego o sposobie załatwienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej Rada Gminy może powiadomić tylko i wyłącznie Pełnomocnika Komitetu.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczny z prawem należy również uznać przepis § 8 ust. 2 uchwały. Zgodnie z jego brzmieniem Wójt Gminy Kozy zajmuje pisemne stanowisko w sprawie projektu uchwały w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania, które przekazuje Radzie Gminy Kozy. Zapewnienie Wójtowi w tym przepisie 30 dniowego terminu na wyrażenie stanowiska do projektu uchwały koliduje z minimalnym terminem na poddanie projektu uchwały pod obrady rady gminy, przewidzianym w przepisie art. 41a ust. 3 ustawy. Zgodnie bowiem z jego treścią 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. Obciążenie procedury uchwałodawczej obowiązkiem uzyskania stanowiska Wójta w terminie 30 dni od otrzymania przez niego projektu uchwały, może spowodować naruszenie bezwzględnie obowiązującej zasady ustawowej obradowania nad przedłożonym Radzie projektem uchwały na najbliższej sesji Rady Gminy.

W ocenie organu nadzoru zakres delegacji wynikający z treści art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia również rady gminy do wprowadzania w przepisie § 10 ust. 1 uchwały regulacji blokujących wniesienie obywatelskiego projektu uchwały pod obrady Rady. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy, wyrażoną w treści art. 41a ust. 3 ustawy, projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się automatycznie przedmiotem obrad rady gminy. Tym samym regulację § 10 ust. 1 uchwały przewidującą zwrot projektu uchwały bez jego uprzedniego rozpatrzenia przez Radę Gminy Kozy należy uznać za niedopuszczalną.

Przepisem § 11 ust. 2 uchwały z kolei Rada określiła formy promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, wśród których wymieniła: organizowanie spotkań i dyskusji z mieszkańcami, organizowanie spotkań z uczniami szkół na terenie gminy, przygotowanie materiałów promocyjnych i umieszczanie ich w miejscach dostępnych dla mieszkańców, w jednostkach organizacyjnych oraz na stronie internetowej Urzędu Gminy Kozy. Następnie przepisem § 11 ust. 3 zd. 1 uchwały Rada prawo podjęcia decyzji rozstrzygającej o formie i sposobie promocji projektów obywatelskich przyznała Wójtowi Gminy. W ocenie organu nadzoru unormowanie to jest niezgodne z prawem. Organ nadzoru stoi bowiem na stanowisku, że delegacja ustawowa odnosi się do zasad promocji prowadzonej przez komitety konkretnych obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, a nie

obywatelskich inicjatyw uchwalodawczych jako takich. Tym samym to do komitetów będzie należało prawo wyboru formy promocji projektu uchwały, spośród form określonych przez organ stanowiący.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XLIV/339/18 Rady Gminy Kozy z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwalodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwalodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty we wskazanym zakresie narusza prawo w sposób istotny, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

- Rada Gminy Kozy