

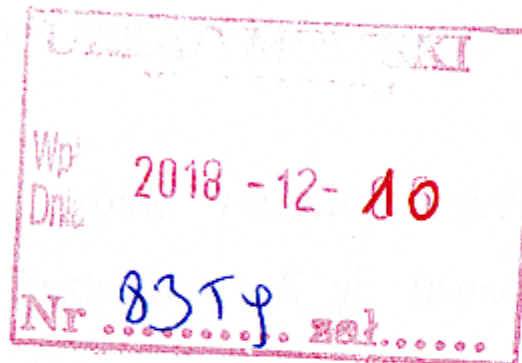


*p. A. Szwed*

Bydgoszcz, 07 grudnia 2018 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.65.2018



Pan

**Piotr Sławianowski**

**Przewodniczący Rady Miejskiej**

**w Lubrańcu**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 145 /2018

Działając na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.)

**orzekam**

o nieważności uchwały nr XL/390/2018 Rady Miejskiej w Lubrańcu z dnia 30 października 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów jakim muszą odpowiadać składane projekty.

### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 października 2018 r. Rada Miejska w Lubrańcu przyjęła uchwałę nr XL/390/2018 w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów jakim muszą odpowiadać składane projekty. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 41 a ust. 5 pkt 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) w związku z art. 15 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130 z późn. zm.). Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2018 r.

Zawiadomieniem z dnia 30 listopada 2018 r., znak: WNK.DW.IV.4131.65.2018 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Lubrańcu w wyznaczonym terminie nie ustosunkował się do stwierdzeń zawartych w Zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Zgodnie z art. 41 a ust. 5 wskazanej ustawy rada gminy określa 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.

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 zatem konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to obowiązek realizacji w pełni upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 41 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia w całości delegacji ustawowej wskazanej w ww. przepisie. W uchwale nie określono bowiem zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. Wprawdzie w § 7 ust. 1, Rada określiła, że „kampania promocyjna służy przedstawianiu i wyjaśnianiu przez komitet treści projektu uchwały, stanowiącego przedmiot inicjatywy uchwałodawczej”, jednakże zdaniem organu nadzoru, postanowienie to nie może być uznane za prawidłowo realizujące upoważnienie, zawarte w art. 41 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. 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 (vide: 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 § 4 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Lubrańcu z naruszeniem prawa wskazała, że projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla burmistrza. Postanowieniem tym Rada wkroczyła w kompetencje ustawodawcy, ponadto w sposób nieuprawniony zawężyła zakres spraw, które mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Takiego ograniczenia nie przewiduje bowiem przepis art. 41 a ust. 1 ustawy. Ponadto należy zauważyć, że konstrukcja delegacji ustawowej zawarta w art. 41 a ust. 5 wyklucza regulowanie innych kwestii niż wymienione w przepisie. Dotyczy to również postanowień, które zostały uregulowane w innych przepisach ustawowych.

Ponadto wskazać należy, że w § 5 ust. 3 uchwały Rada przyjęła, że w imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik wskazany w pisemnym oświadczeniu osób tworzących komitet.

Zdaniem organu nadzoru, delegacja z art. 41 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia rady gminy do określenia sposobu reprezentacji komitetów inicjatyw społecznych, jak uczyniła to Rada Miejska w Lubrańcu w powołanym wyżej postanowieniu uchwały. Takie uprawnienie nie mieści się bowiem 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 jest ona weryfikowana i w jaki sposób. Odnośnie delegacji do określenia zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zdaniem organu nadzoru, Rada jest uprawniona do uchwalenia przepisów, które odnoszą się do warunków związanych wyłącznie z powstaniem komitetu i nie dotyczą już kwestii jego późniejszego działania.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska, wprowadzając do procesu inicjatywy uchwałodawczej pełnomocnika Komitetu i nadając mu określone uprawnienia, naruszyła przepis ust. 4 art. 41 a ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika w sposób jednoznaczny, że komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy a nie pełnomocnika, jak uczyniła to Rada Miejska w Lubrańcu w przedmiotowej uchwale.

Z uwagi na kwestionowanie postanowień odnoszących się do reprezentowania komitetów przez Pełnomocnika, należy również stwierdzić, że w sposób sprzeczny z prawem uregulowane zostały wszystkie postanowienia przedmiotowej uchwały, w których występuje to pojęcie oraz w których jest odwołanie do zakwestionowanych przepisów, zatem naruszają

prawo przepisy § 2 pkt 6, § 5 ust. 3, § 6 ust. 1 – 5, § 9 i § 10 przedmiotowej uchwały.

W § 6 ust. 4 uchwały Rada Miejska w Lubrańcu postanowiła, że „w przypadku gdy projekt nie spełnia wymogów wskazanych w § 4 ust. 1 uchwały, przewodniczący rady wzywa pełnomocnika do uzupełnienia braków formalnych w terminie 30 dni”.

Natomiast w § 10 uchwały Rada Miejska w Lubrańcu postanowiła, że „Przewodniczący rady zawiadamia za pośrednictwem operatora pocztowego lub w inny powszechnie przyjęty sposób pełnomocnika o terminie sesji oraz o posiedzeniach komisji rady, na których będzie rozpatrywany złożony projekt uchwały”.

W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy uchwały zostały podjęte z naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad. Należy także podkreślić, że zakres delegacji wynikający z treści art. 41 a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do dokonywania modyfikacji aktem wykonawczym do ustawy, ustawowo określonych kompetencji przewodniczącego rady. Przewodniczący Rady Miejskiej w Lubrańcu nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania Komitetu do uzupełnienia braków w ciągu 30 dni. W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się również prawo do odmowy nadania biegu projektowi uchwały, które zostało zawarte w § 6 ust. 5 uchwały. Wszelkie działania w odniesieniu do złożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej projektu uchwały przysługują wyłącznie radzie gminy. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy, wyrażoną w treści przepisu art. 41 a ust. 3 ustawy, projekt uchwały zgłoszony w ramach inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy. Zatem uregulowania zawarte we wskazanych przepisach uchwały naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41 a ust. 3 ustawy. Tym samym Rada Miejska w Lubrańcu przepisem § 10 uchwały wykroczyła poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41 a ust. 5 ustawy.

W § 13 w sposób niezgodny z prawem Rada ustaliła zasady wycofania projektu uchwały zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Przed wszystkim należy wskazać, że zakres delegacji ustawowej wyrażonej w przepisie art. 41 a 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 Miejska w Lubrańcu w analizowanym §13 uchwały.

Zauważyć należy, że w treści uchwały zawarte zostały także uregulowania wykraczające poza delegację ustawową określoną przepisem art. 41 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, nie wskazane dotychczas w niniejszym zawiadomieniu,

a mianowicie dotyczy to przepisów 14 i § 15. Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady wyłącznie do zagadnień wskazanych w art. 41 a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, które nie obejmują kwestii wskazywania podmiotu ponoszącego wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy uchwałodawczej (§ 14) oraz ustania bytu komitetów inicjatyw uchwałodawczych (§ 15 uchwały).

Ponadto w § 4 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Lubrańcu postanowiła, że „projekt uchwały powinien odpowiadać wymogom zawartym w statucie”, jednocześnie nie wskazując w sposób precyzyjny, które z przepisów Statutu Gminy Lubraniec będą miały zastosowanie. 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 skrótości tekstu można posłużyć się odesłaniami do przepisów odrębnych. W przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego powszechnie dostępnym dla ogółu społeczeństwa i powinna być zrozumiała dla każdego. W zakresie kompletności realizacji delegacji ustawowej wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt II SA/Op 196/17 (publ. Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych).

W podstawie prawnej uchwały zamiast art. 41 a ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, powinno być: art. 41 a ust. 5 ww. ustawy ( przepis art. 41 a ust. 5 nie zawiera w swej treści punktów). Należy także nadmienić, że Rada nie powinna wskazywać w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 15 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130 z późn. zm.).

Rada Miejska w Lubrańcu w § 17 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i ma zastosowanie do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następującej po kadencji, w czasie której weszła w życie”. Zatem lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jako prawa powszechnie obowiązującego jest jego ogłoszenie. Z treści wskazanego przepisu wynika, że akty nie ogłoszone nie mogą wejść w życie, czyli nie mają mocy obowiązującej. Data ogłoszenia aktu prawa jest datą początkową, od której może on obowiązywać. Obowiązkiwanie aktu prawa miejscowego

oznacza, że dopiero od tej daty wywiera określone w nim skutki prawne. Zasady ogłaszania aktów normatywnych (w tym również aktów prawa miejscowego) oraz wprowadzania ich w życie określono przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523). Przepis art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy stanowi, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dzienniku urzędowym wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt określił termin dłuższy.

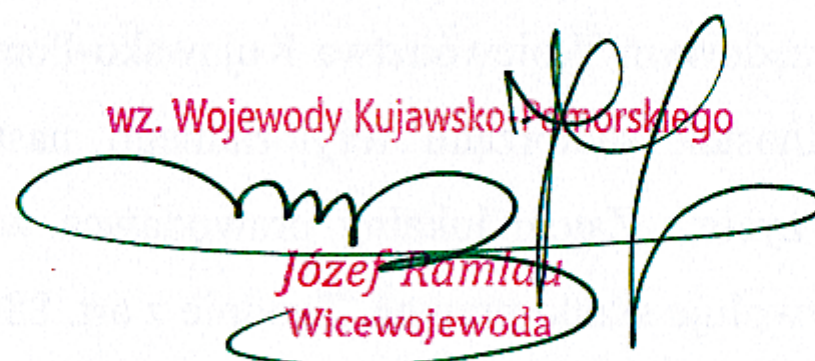
Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publ. OTK 1995, Nr 2, poz. 12) orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonemu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawa.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Lubrańcu podejmując w dniu 30 października 2018 r. uchwałę nr XL/390/2018 w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów jakim muszą odpowiadać składane projekty naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od jego otrzymania.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
  
Józef Ramla  
Wicewojewoda