



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 LVI/713/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 24 października 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, w całości, jako sprzecznej z art. 41a ust. 1, 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

Na sesji w dniu 24 października 2018 r. Rada Miasta Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr LVI/713/2018 w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2018 r.

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

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 ocenie organu nadzoru § 9 uchwały jest sprzeczny z art. 41a ust. 4 ustawy. Z treści wyżej wskazanego § 9 uchwały wynika, iż: *W imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet.* Jednocześnie z § 17 ust. 1 uchwały wynika, iż *w pracach Rady nad projektem uchwały, Komitet reprezentują przedstawiciele wskazani przez Komitet.* Rada Miejska kategorycznie postanowiła o obowiązku wskazania przez Komitet pełnomocnika i jego zastępcy. W tym miejscu należy podkreślić, że 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. Rada Miejska nie posiada zatem kompetencji dot. określania obowiązku powoływania pełnomocnika przez Komitet.

Kategoryczne nałożenie na Komitet obowiązku wskazania jego pełnomocnika oraz uzależnienie dalszego postępowania w sprawie wnoszenia inicjatyw obywatelskich wyłącznie od działania tego pełnomocnika skutkuje stwierdzeniem, że wskazane w uchwale zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich (określone w § 10, § 16 uchwały) również są sprzeczne z art. 41a ust. 5 ustawy. Reasumując, Rada Miejska w Czeladzi przyjmując uchwałę nie wypełniła zatem zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Powyższe uwagi organu nadzoru, dotyczące kategorycznego nałożenia na Komitet obowiązku wskazania jego pełnomocnika oraz uzależnienie dalszego działania Komitetu od czynności ww. pełnomocnika mają również zastosowanie do zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, określonych w § 14 uchwały. Rada Miejska uzależniła bowiem w § 14 ust. 2 uchwały promowanie projektów przez Komisję od przyjęcia zawiadomienia, o którym mowa w § 10 ust. 1 uchwały. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż regulację zawartą w § 14 i § 15 uchwały należy uznać za niewystarczającą do wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie dotyczącym zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego. Wskazane powyżej uchybienie wpływa na legalność całej uchwały.

Nadto, organ nadzoru wskazuje, że § 8 i § 15 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów *oraz numeru ewidencyjnego 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 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).

Dalej, należy podnieść, że w § 5 uchwały Rada Miejska w Czeladzi uregulowała, że *W przypadku, gdy projekt nie spełnia wymagań Przewodniczący Rady Miejskiej w Czeladzi wzywa osoby wskazane przez komitet inicjatywy do uzupełnienia braków formalnych w terminie 30 dni.* Ponadto w § 10 ust. 4 uchwały Rada przewidziała, iż *w przypadku braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Rady wzywa Pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia.* Z kolei, zgodnie z § 16 ust. 6 uchwały: *Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 4 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 cytowane wyżej 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 Miejskiej do dokonywania modyfikacji aktem wykonawczym do ustawy, ustawowo określonych kompetencji przewodniczącego rady. Przewodniczący Rady Miejskiej nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania Komitetu do uzupełnienia braków. W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się również prawo do *odmowy nadania biegu projektowi uchwały.* 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 ww. przepisach uchwały Przewodniczącemu Rady w sposób istotny narusza przepis art. 19 ust. 2 ustawy oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Tym samym, Rada Miejska w Czeladzi ww. przepisami uchwały wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

Również § 2 uchwały jest sprzeczny z art. 41a ust. 5 ustawy. W treści ww. § 2 uchwały wskazano, że *Grupa mieszkańców Miasta Czeladź, zwanych dalej mieszkańcami, licząca co najmniej 300 osób, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Czeladzi, zwanej dalej Radą, może wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą, przez złożenie podpisów pod projektem uchwały.* W ocenie organu nadzoru,

Rada Miejska nie posiada kompetencji do określenia kręgu pomiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą obywatelską. Nadto, powyższy § 2 uchwały stanowi powtórzenie art. 41a ust. 1 i ust. 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*).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr LVI/713/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 24 października 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- 2) a/a