



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 16 listopada 2018 r.

Poz. 4936

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.430.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 15 listopada 2018 r.

Działając na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 913 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLI/867/18 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 11 października 2018 r. w sprawie określenia zasad obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w części dotyczącej :

§ 4. ust. 3,

§ 5. ust. 1,

§ 5. ust. 2 pkt 3-4,

§ 5. ust. 6 w zakresie zwrotu „i informuje o tym fakcie Pełnomocnika Komitetu”,

§ 5. ust. 7 w zakresie zwrotu „Pełnomocnika Komitetu”,

§ 7. ust. 1,

§ 7. ust. 6,

§ 8. ust. 1 w zakresie zwrotu „Pełnomocnik lub jego zastępca”,

§ 9. ust. 1 w zakresie zwrotu „Pełnomocnik Komitetu lub jego zastępca”,

§ 10.,

§ 11.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, doręczoną organowi nadzoru w dniu 16 października 2018 r., Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego, powołując się na art. 89a ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913 z późn. zm.), określił, w formie załącznika do uchwały, zasady obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny.

Na wstępie przedmiotowych rozważań wskazać trzeba, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym, podstawą uchwalenia aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Konieczne jest także, by przy realizacji normy kompetencyjnej ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w tym upoważnieniu. Odstąpienie od tych zasad narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa.

W myśl art. 89a ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, sejmik województwa zobligowany jest do określenia w drodze uchwały: szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Analizując postanowienia ww. uchwały podkreślić trzeba, że z jednej strony z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 89a ustawy o samorządzie województwa wynika, że wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców województwa powinno być realne i nieskomplikowane. W tej sytuacji sejmik województwa, wykonując obowiązek zawarty w art. 89a ust. 5 ustawy, powinien dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców województwa inicjatyw w tym zakresie. Z drugiej zaś strony, przytaczana powyżej norma kompetencyjna powinna być interpretowana w sposób ścisły, literalny i zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej jej przepisów oraz wyprowadzanie w tym zakresie kompetencji w drodze analogii.

Mając powyższe na względzie wskazać należy, iż podjęta przez Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego uchwała zawiera postanowienia, mogące ograniczać mieszkańców województwa w korzystaniu z uprawnień do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Dotyczy to m.in. § 4 ust. 3 uchwały, w którym Sejmik Województwa w sposób nieuprawniony przyjął, że w imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazany w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet.

Zdaniem organu nadzoru, delegacja z art. 89a ust. 4 ustawy o samorządzie województwa nie obejmuje upoważnienia rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów inicjatyw uchwałodawczych, jak uczynił to Sejmik Województwa w przywołanym postanowieniu uchwały. Takie uprawnienie nie mieści się bowiem, w szczególności ani w zasadach wnoszenia inicjatyw obywatelskich, ani też w zasadach tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych. Zdaniem organu nadzoru, Sejmik Województwa został upoważniony do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej od strony technicznej, czyli wskazywałyby do kogo z inicjatywą się występuję, czy i w jaki sposób jest weryfikowana. Natomiast w przypadku delegacji do określania zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, Sejmik Województwa jest uprawniony do uchwalenia przepisów, które odnoszą się do warunków związanych wyłącznie z powstaniem komitetu, a nie dotyczą już sfery jego późniejszego działania.

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

Zakwestionowania wymaga również § 7 ust. 1 uchwały, w którym postanowiono, że zbiórka podpisów pod Obywatelskim Projektem Uchwały trwa nie dłużej niż 90 dni od momentu otrzymania od Przewodniczącego Sejmiku informacji, o której mowa w § 5 ust. 6. Wskazać w tym miejscu trzeba, że ograniczenie dotyczące terminu zebrania podpisów pod projektem uchwały wpływa na możliwości korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, wprowadzenie tego ograniczenia wykracza poza kompetencję Sejmiku. W myśl art. 89a ust. 3 ww. ustawy, projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad sejmiku województwa na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Wyłączenie ww. termin wyznacza ramy czasowe dotyczące procedowania w sprawie inicjatywy uchwałodawczej i obliuguje jedynie sejmik województwa.

Regulacja art. 89a ww. ustawy nie daje również Sejmikowi Województwa podstaw do określania nieskuteczności wycofania poparcia udzielonego Obywatelskiemu Projektowi Uchwały, tak jak to uczyniono w § 7 ust. 6 badanej uchwały.

Bez podstawy prawnej podjęty został również § 10 uchwały, który stanowi, że wydatki związane z wykonaniem inicjatywy uchwałodawczej pokrywa Komitet. Sejmik Województwa nie może bowiem określić w uchwale, podjętej na podstawie art. 89a ust. 5 ww. ustawy, sposobu finansowania realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Na koniec wskazać trzeba, że wadliwym jest uregulowanie w analizowanej uchwale kwestii dotyczącej rozwiązania Komitetu, o czym stanowi § 11 uchwały, przewidując, że Komitet ulega rozwiązaniu po: odmowie nadania biegu projektowi uchwały (pkt 1) bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w § 7 ust. 1 (pkt 2) zakończeniu postępowania uchwałodawczego tzn. podjęcia lub niepodjęcia uchwały przez Sejmik (pkt 3). Postanowienia te zastały także uchwalone bez podstawy prawnej.

Przypomnieć jeszcze trzeba, iż w przypadku delegacji do określenia zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, Sejmik jest uprawniony do uchwalenia przepisów, które odnoszą się do warunków związanych wyłącznie z powstaniem komitetu, a nie dotyczą już sfery jego późniejszego działania.

Podkreślić należy, że zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.**

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki