



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 11 grudnia 2018 r.

Poz. 5327

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.468.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 7 grudnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność Nr LIII/354/18 Rady Gminy Piecki z dnia 29 października 2018 r.** w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów jakim muszą odpowiadać projekty uchwał zgłaszane w drodze inicjatywy obywatelskiej **w części dotyczącej:**

- § 2 ust. 3 pkt 2, w zakresie sformułowania: „... według wzoru określonego w załączniku nr 1 do uchwały, ze wskazaniem Pełnomocnika oraz Zastępcy Pełnomocnika, którzy reprezentują grupę inicjatywną w pracach nad projektem, w tym na posiedzeniach komisji Rady Gminy oraz sesji Rady Gminy Piecki”,
- § 2 ust. 5, w zakresie sformułowania: „... Pełnomocnikowi”,
- § 3 ust. 2, w zakresie sformułowania: „...przez okres 60 dni kalendarzowych, licząc od dnia następnego”,
- § 3 ust. 4, w zakresie sformułowania: „..., której wzór określa załącznik nr 2 do uchwały,”
- § 3 ust. 6,
- § 4,
- § 5 ust. 3, w zakresie sformułowania: „... Pełnomocnika Komitetu”,
- § 5 ust. 4, w zakresie sformułowania: „... O terminie posiedzeń komisji i Rady Gminy Przewodniczący Rady informuje Pełnomocnika Komitetu”,
- § 5 ust. 5,
- § 5 ust. 6, w zakresie sformułowania: „... Pełnomocnika Komitetu”,

oraz

**załącznika nr 1 i 2 do uchwały.**

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Piecki, powołując się na art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi jakim muszą odpowiadać składane projekty.

W myśl art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

Analizując, pojęcie obywatelska inicjatywa uchwałodawcza wskazać trzeba, że jest to instrument udziału (partycypacji) w samorządzie terytorialnym, który prowadzi do rozwoju lokalnego społeczeństwa

obywatelskiego, jako świadomej wspólnoty ludzi zamieszkujących określony teren. Istotą omawianej instytucji jest uprawnienie do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez gminę (zob. *B. Dolnicki, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym – w Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 114).

Wskazać ponadto trzeba, że zgodnie z ust. 5 art. 41a ww. ustawy, rada gminy zobligowana jest do określenia w drodze uchwały, ram formalno-prawnych jej wykonywania, czyli 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.

Z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminy wynika, iż wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. Rada gminy, wykonując obowiązek zawarty w art. 41a ust. 5 ustawy, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców gminy 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. Konieczne jest zatem, by przy realizacji normy kompetencyjnej ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w poważnieniu. Odstąpienie od tych zasad narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W świetle powyższego, zakwestionować trzeba część przyjętych przez Radę Gminy Piecki regulacji; przepisów wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, gdyż zostały one podjęte z rażącym naruszeniem prawa.

Rada, w sposób nieuprawniony przyjęła, że w imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani przez członków komitetu w pisemnym oświadczeniu.

Delegacja z art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów *inicjatyw uchwałodawczych*, jak uczyniła to Rada Gminy Piecki. 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, 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. 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.

Z uwagi na stwierdzenie nieważności postanowień odnoszących się do reprezentowania komitetów przez Pełnomocnika (Zastępcę Pełnomocnika), należało stwierdzić nieważność wszystkich postanowień przedmiotowej uchwały, w których występuje to pojęcie oraz innych przepisów uchwały, w których jest odwołanie do zakwestionowanych przepisów, czyli:

- § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały, który stanowi, że Komitet informuje Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu inicjatywy uchwałodawczej, składając wniosek zawierający: oświadczenie o utworzeniu Komitetu, **według wzoru określonego w załączniku nr 1 do uchwały, ze wskazaniem Pełnomocnika oraz Zastępcy Pełnomocnika, którzy reprezentują grupę inicjatywną w pracach nad projektem, w tym na posiedzeniach komisji Rady Gminy oraz sesji Rady Gminy Piecki;**

- § 2 ust. 5, w myśl którego, jeżeli projekt nie spełnia wymogów określonych w § 2 ust. 3 Przewodniczący Rady Gminy zwraca projekt **Pełnomocnikowi** ze wskazaniem braków projektu;

- § 4 uchwały, zgodnie z którym w terminie 14 dni od dnia zakończenia zbierania podpisów pod projektem uchwały Pełnomocnik Komitetu przedkłada Przewodniczącemu Rady Gminy projekt uchwały wraz z listami podpisów osób popierających projekt uchwały w liczbie nie mniejszej niż określona w art. 41a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 5 ust. 3, w którym postanowiono, że w przypadku, gdy liczba podpisów popierających projekt uchwały jest niższa niż określona w § 4 Przewodniczący Rady Gminy powiadamia **Pełnomocnika Komitetu** o pozostawieniu projektu uchwały bez rozpatrzenia;

- § 5 ust. 4, w myśl którego projekt uchwały wraz z wymaganymi opiniami Przewodniczący Rady kieruje na posiedzenie właściwej komisji Rady Gminy celem zaopiniowania, a następnie wprowadza do porządku obrad Rady Gminy Piecki. **O terminie posiedzeń komisji i Rady Gminy Przewodniczący Rady informuje Pełnomocnika Komitetu;**

- § 5 ust. 5, stanowiący że Pełnomocnik lub Zastępca Pełnomocnika mogą zabrać głos na posiedzeniu komisji oraz sesji Rady Gminy w sprawach dotyczących projektu uchwały, w szczególności przedstawiając jego założenia i uzasadnienie;

- § 5 ust. 6 uchwał, w myśl którego Przewodniczący Rady Gminy zawiadamia pisemnie **Pełnomocnika Komitetu** o sposobie rozpatrzenia projektu uchwały.

Podkreślić należy w tym miejscu, 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, znajdując oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Bezsprzecznym jest, co wykazano powyżej, Rada nie mogła określić kto i na jakiej podstawie występuje w imieniu i na rzecz komitetu inicjatyw uchwałodawczych, czyli nie mogła posługiwać się sformułowaniem pełnomocnik komitetu lub jego zastępca. Jednak stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej pojęć, skutkuje, w części przypadków, tym że pozostałe regulacje tracą sens i są nieklarowne – dotyczy to § 4 oraz § 5 ust. 5 uchwały. Natomiast normy sformułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada gminy powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11). Powyższe przemawiało zatem za stwierdzeniem nieważności tych przepisów w całości (§ 4 uchwały oraz § 5 ust. 5 uchwały).

Analizując treść § 4 uchwały dodać ponadto trzeba, że przepis ten nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej, wynikającej z art. 41a ww. ustawy. Określenie wewnętrznego trybu procedowania nad projektem nie mieści się bowiem w pojęciu zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, które powinny być skierowane do mieszkańców gminy.

W ocenie organu nadzoru, częściowo zakwestionować trzeba także regulację § 3 ust. 2 uchwały. Przepis ten stanowi, że Komitet zbiera podpisy pod projektem **uchwały przez okres 60 dni kalendarzowych, licząc od dnia następnego** po zamieszczeniu przez Wójta Gminy informacji określonej w ust. 1. Zawiera on zatem normy proceduralne – co nie może mieć miejsca. Podkreślić także trzeba, że jego postanowienia, definiując czas zbierania podpisów, ograniczają mieszkańców gminy w korzystaniu z uprawnień do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

W myśl art. 41a ust. 3 ww. ustawy, 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. Wyłączenie ww. termin wyznacza ramy czasowe dotyczące procedowania w sprawie inicjatywy uchwałodawczej. Rada nie posiada kompetencji do modyfikowania terminów zakreślonych przez ustawodawcę.

Dodać też należy, że w przypadku delegacji do określenia 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. Tym samym, również z tego względu ww. przepis, jest podjęty z rażącym naruszeniem prawa.

Poza delegację ustawową wykraczają ponadto postanowienia § 3 ust. 6 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. Tym samym, zachodzi konieczność wyeliminowania ww. przepisu z obrotu prawnego.

Bez podstawy prawnej, rada uchwaliła również załączniki do przedmiotowej uchwały (nr 1 Oświadczenie o utworzeniu komitetu i nr 2 Lista poparcia). Cytowana powyżej norma kompetencyjna nie przewiduje takiej możliwości. Rada nie jest uprawniona do narzucenia mieszkańcom gminy formy i treści oświadczeń, które będą przez nich składane przy realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Brak umocowania, w tym zakresie przesądza zatem o konieczności stwierdzenia nieważności ww. uchwały także w tej części.

W związku z tym, rozstrzygnięto, jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki