



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 24 maja 2019 r.

Poz. 2686

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.270.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 maja 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Elblągu nr V/137/2019 z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, w części obejmującej:

- § 2 załącznika do uchwały
- § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „poprzez wyznaczenie pełnomocnika lub jego zastępcy”
- § 5 pkt 3) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „oczekiwane skutki społeczne oraz skutki finansowe i źródła ich pokrycia”
- § 6 ust. 4 załącznika do uchwały
- § 7 ust. 2 pkt 2) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „oraz dokładny adres jego siedziby”
- § 8 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania „w terminie 30 dni od dokonania przez Przewodniczącego Rady rejestracji w Rejestrze”
- § 8 ust. 4, ust. 8, ust. 9 i ust. 12 załącznika do uchwały
- załącznik nr 1 do załącznika do uchwały, w zakresie obejmującym wskazanie Pełnomocnika i Zastępcy Pełnomocnika Komitetu

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 29 kwietnia br., powołując jako podstawę art. 41 a ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Elblągu, uchwaliła procedurę wykonywania obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, w formie załącznika do uchwały. Załącznik nr 1 do załącznika do uchwały, stanowił wzór oświadczenia o utworzeniu Komitetu w celu wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

Zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, rada została upoważniona do określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatywy obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Prawidłowa realizacja powyższego uprawnienia rady, polega na całościowym uregulowaniu wymienionych powyżej zagadnień w treści podejmowanej uchwały, jednak, powołany powyżej przepis ustawy o samorządzie gminnym, stanowi zamknięty katalog postanowień, wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały, wynika konieczność formułowania jej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, z drugiej zaś strony to, że

w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie, zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W ocenie organu nadzoru, w wielu zakwestionowanych na wstępie postanowieniach, Rada przekroczyła delegację ustawową.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy nieważność § 2 załącznika do uchwały, w którym Rada wskazała, że zgłaszane projekty uchwał, nie mogą naruszać wyłączności inicjatywy uchwałodawczej zagwarantowanej poszczególnym podmiotom w odrębnych przepisach. Nie jest to materia objęta upoważnieniem ustawowym. Konstrukcja delegacji, wyklucza, regulowanie innych kwestii niż wymienione w przepisie, w tym uchwalanie postanowień, które zostały unormowane w innych przepisach ustawowych.

Ponadto, w treści § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, postanowiono, że Komitet inicjatywy uchwałodawczej, ma prawo wskazać osoby uprawnione do reprezentowania Komitetu podczas prac Rady Miejskiej, poprzez wyznaczenie pełnomocnika lub jego zastępcy. Jednocześnie, w formularzu, stanowiącym wzór oświadczenia o utworzeniu Komitetu w celu wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, przewidziano pola, celem wskazania danych Pełnomocnika lub jego Zastępcy.

W ocenie organu nadzoru, unormowania takie, również wykraczają poza delegację ustawową, gdyż regulują problematykę dotyczącą struktury organizacyjnej Komitetu, co nie mieści się w upoważnieniu do uchwalenia zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich i zasad tworzenia komitetów. Brak jest także podstaw, aby nakładać na komitet obowiązek ustalenia adresu siedziby komitetu, jak to uczyniła Rada w treści § 7 ust. 2 pkt 2) załącznika do uchwały.

W ramach zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zdaniem organu nadzoru, rada upoważniona została do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej od strony technicznej, czyli wskazałaby do kogo z inicjatywą się występuje, czy i w jaki sposób jest weryfikowana. Natomiast 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. Uchwalony przepis § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, stanowi także modyfikację art. 41 a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, co dotyczy także postanowienia § 8 ust. 12 załącznika do uchwały, w którym wskazano, że w trakcie obrad Rady, członek wyznaczony przez Komitet, ma prawo zabrać głos w ramach procedowanej uchwały.

Zgodnie z art. 41 a ust. 4 ustawy, komitet inicjatywy uchwałodawczej, ma prawo wskazać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Prace rady gminy to także obrady tej rady. W przypadku w którym ustawa gwarantuje komitetowi prawo do wskazania osób reprezentujących, uchwała rady gminy, nie może ograniczać możliwości zabrania głosu, poprzez wskazanie, że w trakcie obrad Rady, w ramach inicjatywy uchwałodawczej, głos zabrać może tylko jeden członek wyznaczony przez Komitet.

Sposób reprezentacji komitetu i sposób kontaktowania się z komitetem, winien ustalić sam komitet, co dotyczy także wskazania adresu lub adresów kontaktowych. Komitet nie posiada osobowości prawnej i żaden przepis nie nakłada na komitet obowiązku ustanawiania własnej siedziby.

Określając wymogi formalne projektów uchwał, składanych w ramach inicjatywy uchwałodawczej, w przepisie § 5 ust 3 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że do projektu uchwały, dołącza się uzasadnienie, które zawierać ma w szczególności wskazanie potrzeby podjęcia uchwały, oczekiwane skutki społeczne oraz skutki finansowe i źródła ich pokrycia.

Zdaniem organu nadzoru, delegacja ustawowa, nie upoważnia rady gminy do zobowiązania komitetu do wypełnienia zakwestionowanych na wstępie warunków, w zakresie zgłoszonego projektu uchwały i organ stanowiący nie może określać tego rodzaju warunków formalnych uchwały wnoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Zauważyć należy, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, wynika, iż wnoszenie projektów uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy, powinno być realne i nieskomplikowane. Rada gminy, określając wymogi formalne składanego projektu, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców inicjatyw w tym zakresie. Wprowadzając wymogi odnośnie treści uzasadnienia, z których wynika, że obywatele wyjaśnić mają cel i skutki prawne oraz finansowe zgłaszanego projektu uchwały, Rada w istocie ogranicza, a przynajmniej utrudnia mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Nie mogą się ostać w obrocie prawnym, także postanowienia § 6 ust. 4 oraz § 8 ust. 1 (w zakwestionowanym zakresie), ust. 4 i ust. 8 załącznika do uchwały, w których Rada wskazała, że:

- po rejestracji inicjatywy, Komitet może przystąpić do zbierania podpisów mieszkańców, w terminie 30 dni od dokonania przez Przewodniczącego Rady rejestracji w Rejestrze
- nieuzupełniony w wyznaczonym terminie (po wezwaniu przez Przewodniczącego Rady) wniosek o rejestrację inicjatywy uchwałodawczej, podlega odrzuceniu
- w przypadku przekroczenia terminu 30 dni na zebranie podpisów pod inicjatywą uchwałodawczą, liczonego od dnia rejestracji inicjatywy, inicjatywa zostaje wykreślona z rejestru, o czym Przewodniczący Rady, informuje pisemnie Komitet
- w przypadku stwierdzenia po weryfikacji, że liczba mieszkańców nie spełnia wymogów określonych w § 4 ust. 1 (co najmniej 300 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do organów Gminy Miasta Elbląg), propozycja grupy mieszkańców, zostanie przez Przewodniczącego Rady odrzucona, o czym Przewodniczący Rady informuje pisemnie Komitet i Prezydenta Miasta.

W ocenie organu nadzoru, przepisy uchwały w zakwestionowanym zakresie, w sposób istotny naruszają art. 19 ust. 2 oraz art. 41 a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, a 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.

Przyznanie Przewodniczącemu Rady kompetencji, polegających na odrzuceniu wniosku o rejestrację inicjatywy uchwałodawczej (wobec nieuzupełnienia braków formalnych w wyznaczonym terminie) lub na wykreśleniu inicjatywy z rejestru (wobec przekroczenia terminu 30 dni na zebranie podpisów poparcia), w swej istocie, oznacza wyposażenie tego podmiotu w uprawnienia, których realizacja, całkowicie zablokuje możliwość rozpoznania złożonej inicjatywy uchwałodawczej przez Radę, a zatem, wbrew treści ustawy, projekt nigdy nie stanie się przedmiotem obrad Rady.

W ocenie organu nadzoru, określenie 30 - dniowego terminu na zebranie podpisów poparcia inicjatywy, a także sankcjonowanie przekroczenia tego terminu zakończeniem procedury, jest sprzeczne z ideą instytucji wprowadzonej ustawą.

Ponad powyższe, w przypadku, w którym inicjatywie uchwałodawczej nie udzieli poparcia wynikająca z ustawy liczba mieszkańców, nie można mówić o wystąpieniu mieszkańców z inicjatywą. W konsekwencji, zbędne jest „odrzućanie” propozycji przez Przewodniczącego.

Konstrukcja zakwestionowanego przepisu § 8 ust. 8 załącznika do uchwały, w ocenie organu nadzoru, narusza zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Podnieść należy, że przepisy prawne, mające walor powszechnie obowiązujących, winny być redagowane w sposób klarowny i zrozumiały dla ich adresatów. Przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych. Stwarza to stan pewności przez co buduje zaufanie jednostki do Gminy i tworzonego przez nią prawa. Koniecznym zatem stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego, postanowień, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

Ostatecznie też, zakwestionować należy, uchwalony bez podstawy prawnej, przepis § 8 ust. 9 załącznika do uchwały, stanowiący, że administratorem danych osobowych członków Komitetu i mieszkańców udzielających poparcia projektowi uchwały, jest Komitet. Wskazać należy, że o tym, kto jest administratorem danych osobowym, decydują przepisy ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 10 maja 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1000), które w art. 7 pkt 4, zawierają definicję administratora danych osobowych. Regulacja ta jest wyczerpująca i nie przewiduje kompetencji dla żadnego podmiotu, do wprowadzania unormowań w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURKI
Artur Chojecki