

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr PN.4131.562.2019
Wojewody Warmińsko - Mazurskiego
z dnia 30 października 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 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr XIV/133/2019 z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w części obejmującej :

· § 4 ust. 4 uchwały

· § 8 ust. 1 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowań: „stanowiących prawo miejscowe”, „spełniać wymogi określone w załączniku do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a pozostałe projekty”

· § 8 ust. 1 pkt 4 uchwały

· § 9 ust. 1 uchwały

UZASADNIENIE

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 10 października br., powołując się na art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Rady Miejska w Gołdapi, uchwaliła szczegółowe zasady wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Materialną podstawę do podjęcia uchwały, stanowi art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, 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 ustawy.

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 niezajdujące uzasadnienia w normie, zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W ocenie organu nadzoru, w zakwestionowanym postanowieniu § 4 ust. 1 uchwały, postanawiając, iż gmina nie ponosi wydatków związanych z przygotowaniem i złożeniem inicjatywy uchwałodawczej, Rada przekroczyła delegację ustawową.

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. Rozstrzygnięcie w przedmiocie ponoszenia wydatków związanych z przygotowaniem i złożeniem inicjatywy uchwałodawczej, nie mieści się w tak ukształtowanej delegacji ustawowej.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, w treści § 8 ust. 1 uchwały, Rada nieprawidłowo określiła wymogi formalne, jakim odpowiadać muszą składane projekty ustaw, poprzez ogólne odesłanie do wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej (§ 8 ust. 1 uchwały) oraz poprzez nałożenie obowiązku zawarcia w treści projektu, w razie potrzeby, przepisów przejściowych lub uchylających.

Wstępnie wskazać 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, 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.

Ponadto, wedle zasad techniki prawodawczej, odesłaniami do przepisów odrębnych, można posłużyć się w przypadku, w którym w tekście uchwały, zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu (§156 rozporządzenia). Jednocześnie, w przepisie odsyłającym, konieczne jest jednoznaczne wskazanie przepisu lub przepisów prawnych, do których się odsyła.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, powszechnie dostępnym dla ogółu społeczeństwa i winna być zrozumiała dla każdego obywatela. Postanowienie odsyłające do stosowania zasad techniki prawodawczej, nie może zostać uznane za prawidłowo realizujące upoważnienie, zawarte w art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała nie wskazuje w sposób precyzyjny, które przepisy będą miały zastosowanie. Jednocześnie też, sama możliwość posłużenia się odesłaniami nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, albowiem nie zachodziła konieczność zapewnienia skrótowości tekstu.

Zdaniem organu nadzoru, poprzez wprowadzenie wymogu, aby projekty aktów prawa miejscowego odpowiadały wymogom określonym rozporządzeniem, ogólne odesłanie w tym zakresie do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej oraz wprowadzenie wymogu, aby pozostałe projekty (w razie potrzeby) zawierały przepisy przejściowe lub uchylające, Rada w istocie ograniczyła, a przynajmniej znacznie utrudniła mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, nierealizując prawidłowo dyspozycji ustawowej.

Ostatecznie też, z podobnych względów (nieuwzględnienie istoty inicjatywy uchwałodawczej), zakwestionować należało przepis § 9 ust. 1 uchwały, w którym postanowiono, że projekt uchwały, stanowiący załącznik do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu, nie może ulec zmianie do czasu rozpatrzenia go przez Radę.

Zdaniem organu nadzoru, powołana regulacja pozostaje sprzeczna także z procesem uchwałodawczym, określonym także w przepisach § 23, § 24 i § 31 Regulaminu Rady, stanowiącego załącznik nr 4 do Statutu Gminy Gołdap, które regulują procedurę wprowadzania poprawek do projektów uchwał, w tym – głosowania nad zgłaszanymi na sesji poprawkami przez Radę.

Ustalenie, że projekt uchwały, nie może ulec zmianie do czasu rozpatrzenia go przez Radę (nie zaś – do czasu poddania go pod obrady Rady), w ocenie organu nadzoru wykluczać może ewentualność wnoszenia poprawek do projektu obywatelskiego, w tym zwłaszcza – drobnych poprawek natury formalnej, pozostających bez wpływu na istotę i materialną treść inicjatywy.

Rozpatrzenie projektu uchwały przez Radę, rozumieć należy, jako jego przyjęcie lub nieprzyjęcie przez ten organ. Tymczasem, zarówno z postanowień Regulaminu Rady, jak również z samej istoty procesu uchwałodawczego, wynika możliwość, zasadność, a nawet konieczność wprowadzania zmian do projektów pierwotnych, tak, aby mogły się one stać się niesprzecznymi z prawem, obowiązującymi aktami normatywnymi.

Nie znajduje uzasadnienia regulacja, zgodnie z którą, przykładowo - projekt wymagający jedynie poprawki w zakresie określenia sposobu wejścia w życie uchwały, miałby stawać się przedmiotem odrębnej inicjatywy uchwałodawczej, do której należałoby stosować przepisy uchwały (konsekwencje przewidziane w § 9 ust. 2 uchwały), co zdaniem organu nadzoru oznacza rozpoczęcie procedury inicjatywy obywatelskiej od samego początku.

O nowej, odrębnej inicjatywie uchwałodawczej, zdaniem organu nadzoru, można byłoby mówić wówczas, gdyby potencjalne poprawki zmieniały zasadniczy kształt materialny wnoszonej inicjatywy. Kwestionowane postanowienie § 9 ust. 1 uchwały, nie wprowadza żadnego różnicowania w tym zakresie i jako zbyt ogólne oraz niejednoznaczne winno zostać wyeliminowane.

Procedura dotycząca wykonywania inicjatywy obywatelskiej w danej gminie, winna uwzględniać możliwość wprowadzania poprawek do projektów uchwał, zwłaszcza jeśli poprawki te miałyby charakter formalno – prawny lub miałyby na celu nadanie projektowi kształtu niesprzecznego z obowiązującym porządkiem prawnym, z zachowaniem istoty inicjatywy.

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.

wz. Wojewody Warmińsko-
Mazurskiego

Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-
Mazurski