



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 lipca 2019 r.

Poz. 6443

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.252.2019.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność uchwały nr XII/165/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie zgłaszania obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych przez mieszkańców miasta Poznania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XII/165/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie zgłaszania obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych przez mieszkańców miasta Poznania została podjęta na podstawie „art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506)”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 5 czerwca 2019 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), zwanej dalej „ustawą”, 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.

Zagadnienia wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy stanowią obligatoryjne elementy uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane, świadczy o tym użyty przez ustawodawcę zwrot: „Rada gminy określi”. Wypełniając delegację z art. 41a ust. 5 ustawy, rada winna również mieć na względzie, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika, że wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. W tej sytuacji rada, 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.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały nr XII/165/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie zgłaszania obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych przez mieszkańców miasta Poznania, stwierdzić należy, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Z treści § 1 uchwały wynika, że „Z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, w sprawach, które nie zostały ustawowo zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Rady Miasta Poznania lub Prezydenta Miasta Poznania może wystąpić grupa co najmniej 300 mieszkańców miasta Poznania, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Poznania na dzień złożenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zwanej w dalszej części uchwały Inicjatywą”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 1 uchwały w zakresie zwrotu „w sprawach, które nie zostały ustawowo zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Rady Miasta Poznania lub Prezydenta Miasta Poznania” narusza obowiązujący porządek prawny.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa regulacja jest zbędna, albowiem wyłączność inicjatywy uchwałodawczej innego podmiotu ma oparcie w konkretnym przepisie prawa. Co więcej, kwestionowana regulacja wskazuje zakres przedmiotowy projektu uchwały składanej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, co stanowi wykroczenie poza delegację z art. 41a ust. 7 uchwały.

Z określonej w art. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483) zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania, przy czym nie może on regulować spraw uregulowanych już wcześniej przepisami aktów prawnych usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa. Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z 19 października 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 280/17 „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego oraz nie wkraczać w materię uregulowaną już ustawą”.

Zdaniem organu nadzoru także za naruszający prawo uznać należy przepis § 1 uchwały w zakresie zwrotu „posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Poznania na dzień złożenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej”.

Analizując treść art. 41a ust. 1 i 2 ustawy, należy wywieść, że prawo wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej posiadają mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach rady gminy, którzy w dniu udzielenia swojego poparcia ukończyli 18 lat (por. art. 10 § 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684)). Tymczasem zwrot „na dzień złożenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej” nie jest jasny i może budzić wątpliwości interpretacyjne, np. czy za taki dzień powinno się przyjąć dzień udzielenia poparcia dla Inicjatywy, czy może dzień przedłożenia przez Komitet Radzie Miasta Poznania Inicjatywy.

W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Zatem normy formułowane 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1267/18).

W § 2 ust. 4 pkt 1 uchwały postanowiono, że Komitet przedkłada Radzie Miasta Poznania, zwanej dalej „Radą” Inicjatywę obejmującą „informację o utworzeniu Komitetu z listą członków Komitetu zawierającą imiona, nazwiska i adresy kontaktowe członków Komitetu, a w przypadku wskazania osoby do reprezentowania Komitetu informację o utworzeniu Komitetu wraz z danymi tej osoby, które obejmują jej imię, nazwisko i adres kontaktowy”.

W ocenie organu nadzoru cytowany przepis uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do wskazania osoby do reprezentowania Komitetu i danych tej osoby narusza art. 41a ust. 4 ustawy, który stanowi, że „Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy”. Zatem przepis ustawy jednoznacznie uprawnia do wskazania osób do reprezentowania komitetu, a nie – jak wynika z uchwały – tylko jednej osoby.

Ponadto § 2 ust. 4 pkt 3 uchwały zawiera przepis, zgodnie z którym Komitet przedkłada Radzie Miasta Poznania, zwanej dalej „Radą” Inicjatywę obejmującą „listę podpisów grupy mieszkańców Miasta Poznania występujących z Inicjatywą, wg wzoru, stanowiącego załącznik nr 1 do Uchwały”. W załączniku tym, w tabeli w części obejmującej dane osób udzielających poparcia projektowi uchwały, postanowiono o konieczności wpisania numeru PESEL tych osób.

Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a tym samym regulacja taka jest sprzeczna z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy.

Jak orzekł WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 5 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1192/18 „Wprowadzenie takiego zapisu jest nieuprawnionym tworzeniem przez organ dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą kryteriów niesłużących w istocie określeniu »mieszkańca gminy«, lecz stanowi

ograniczenie kręgu »mieszkańców gminy« do osób legitymujących się numerem PESEL, bowiem pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy takim kodem nie dysponuje».

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. Tymczasem ta właśnie okoliczność (mieszkaniec gminy) ma znaczenie przy ustalaniu prawa do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16 „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”.

W § 2 ust. 5 uchwały postanowiono, że „Wycofanie poparcia udzielonego Inicjatywie jest nieskuteczne”

Zapis ten wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego radzie w art. 41a ust. 5 ustawy. Ustawodawca ograniczył kompetencje rady wyłącznie do zagadnień wskazanych w tym przepisie, które nie obejmują kwestii skutków wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały.

W § 3 ust. 2 uchwały zawarto przepisy, zgodnie z którymi „Do projektu uchwały dołącza się: 1) uzasadnienie merytoryczne i prawne, 2) opinię prawną o projekcie uchwały sporządzoną przez radcę prawnego, adwokata lub prawnika zagranicznego prowadzącego stałą praktykę w Rzeczypospolitej Polskiej lub sporządzoną przez radcę prawnego zapewniającego obsługę prawną Rady na wniosek Komitetu złożony do Przewodniczącego Rady Miasta Poznania, 3) informacje o skutkach finansowych jej realizacji, jeśli projekt uchwały powoduje obciążenie budżetu Miasta Poznania, 4) opinię instytucji lub organu oraz oświadczenie o przeprowadzeniu konsultacji jeżeli przepis szczególny tego wymaga”.

Zdaniem organu nadzoru delegacja z art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady do zobowiązania do wypełnienia ww. warunków w zakresie zgłoszonego projektu uchwały. Organ stanowiący nie może określać tego rodzaju warunków formalnych uchwały wnoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Ponownie należy w tym miejscu podkreślić, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ust. 5 ustawy wynika, iż wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. Rada, wykonując obowiązek zawarty w omawianym przepisie powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców miasta inicjatyw w tym zakresie.

Zatem wprowadzając regulacje zawarte w § 3 ust. 2 uchwały, Rada w istocie ogranicza, a przynajmniej utrudnia mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Z kolei w § 4 uchwały postanowiono: „W terminie 14 dni od przedłożenia Inicjatywy wraz z projektem uchwały Radzie przez Komitet, Przewodniczący Rady Miasta Poznania, zwany dalej Przewodniczącym dokonuje weryfikacji projektu uchwały pod względem formalnym w zakresie określonym w § 3 (...)” (ust. 2). W przypadku stwierdzenia braków formalnych projektu uchwały, o których mowa w ust. 2 Przewodniczący wzywa Komitet do ich uzupełnienia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania (ust. 3). W razie nieuzupełnienia braków formalnych we wskazanym terminie, a także w przypadku gdy przedmiot Inicjatywy wykracza poza zakres określony w § 1 uchwały, Przewodniczący przygotowuje projekt uchwały Rady Miasta o pozostawieniu Inicjatywy bez rozpoznania (ust. 4). W przypadku, gdy liczba podpisów grupy mieszkańców Miasta Poznania występujących z Inicjatywą jest niższa niż określona w § 1 uchwały, Przewodniczący przygotowuje projekt uchwały Rady o pozostawieniu Inicjatywy bez rozpoznania (ust. 6). Jeśli projekt uchwały spełnia warunki określone w niniejszej uchwale i złożono pod nim wymaganą liczbę podpisów Przewodniczący przekazuje projekt uchwały do zaopiniowania właściwej komisji Rady (ust. 7).

Powyższe przepisy w sposób istotny naruszają art. 41a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym, 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. Zatem w świetle wskazanego przepisu zgłoszony projekt uchwały w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji. Ustawodawca nie przewidział zatem możliwości nieprzedłożenia złożonego projektu pod obrady rady. Organem

upoważnionym do decydowania co do losów przedłożonego projektu uchwały w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest wyłącznie rada.

W tym miejscu należy podkreślić, że ustawodawca nie przewidział możliwości upoważniania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego swych przewodniczących do podejmowania władczych, jednoosobowych decyzji w przedmiocie czy składany projekt uchwały spełnia określone wymogi i w związku z tym czy powinien być przedmiotem obrad rady. Przyznanie tak daleko idących kompetencji przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oznacza, że to on jednoosobowo podejmuje decyzję czy poddać pod obrady organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Kwestię uprawnień przewodniczącego rady regulują przepisy ustawy. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 2 ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przytoczony przepis kształtuje wyczerpująco charakter funkcji przewodniczącego rady gminy. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady (por. wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. II OSK 1362/18)

Konsekwencją uznania przepisów § 4 ust. 2 - 4, 6 i 7 uchwały za niezgodne z prawem powoduje, że za naruszające prawo uznać należy także zwrot § 4 ust. 10 uchwały „Po uzyskaniu opinii, o których mowa w ust. 7”.

W § 4 ust. 2 uchwały postanowiono również, że „W terminie 14 dni od przedłożenia Inicjatywy wraz z projektem uchwały Radzie przez Komitet, Przewodniczący Rady Miasta Poznania (...) przekazuje projekt uchwały i listę podpisów grupy mieszkańców Miasta Poznania występujących z Inicjatywą Prezydentowi Miasta Poznania celem weryfikacji czynnego prawa wyborczego do Rady Miasta Poznania na dzień złożenia Inicjatywy przez podpisujących się pod Inicjatywą i sporządzenia opinii do projektu uchwały”, a w § 4 ust. 5 uchwały, że „Prezydent Miasta Poznania, zwany dalej Prezydentem w terminie 14 dni dokonuje weryfikacji listy podpisów grupy mieszkańców Miasta Poznania występujących z Inicjatywą, w zakresie określonym w ust. 2 oraz sporządza opinię do projektu uchwały, które przekazuje Przewodniczącemu”.

Powyższe zapisy wykraczają poza materię podlegającą regulacji w uchwale w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Przypomnieć należy, że zgodnie z treścią art. 41a ust. 5 ustawy, rada w uchwale określi: 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. Uregulowanie więc w przedmiotowej uchwale kwestii dotyczących wewnętrznego obiegu dokumentów pomiędzy Prezydentem Miasta Poznania, a Przewodniczącym Rady Miasta Poznania nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z ustawy.

W § 4 ust. 8 pkt 2 uchwały postanowiono, że Przewodniczący Rady informuje Komitet o miejscu i terminie „sesji Rady Miasta, na której będzie rozpatrywany projekt uchwały w sprawie Inicjatywy lub w sprawie pozostawienia Inicjatywy bez rozpoznania”, a w ust. 9 tego przepisu, że „Komitet ma prawo uczestniczyć z prawem zabierania głosu, w tym przedstawienia projektu uchwały, na komisji, o której mowa w ust. 7 oraz sesji Rady, których przedmiotem obrad jest zgłoszony projekt uchwały lub projekt w sprawie pozostawienia Inicjatyw bez rozpoznania”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia § 4 ust. 8 pkt i ust. 9 uchwały w zakresie zwrotów „w sprawie pozostawienia Inicjatywy bez rozpoznania” są sprzeczne z art. 41a ust. 3 ustawy. Przepis tego artykułu stanowi, że 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. Z brzmienia przepisu ustawy jednoznacznie wynika, że przedmiotem obrad jest „projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej”, a nie „projekt w sprawie pozostawienia Inicjatywy bez rozpoznania”.

Powyższe uwagi dotyczą również § 4 ust. 4 uchwały w zakresie w jakim jest mowa „o pozostawieniu Inicjatywy bez rozpoznania”.

W § 4 ust. 11 uchwały Rada postanowiła, że „Wydatki związane z wykonywaniem Inicjatywy pokrywa Komitet”.

W ocenie organu nadzoru przyjęcie takiego zapisu wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 41a ust. 5 ustawy. Przepis ten precyzuje zakres spraw podlegających unormowaniu przez radę i nie obejmuje regulacji dotyczących kosztów inicjatywy uchwałodawczej. Unormowanie to nie ma oparcia w normie kompetencyjnej skierowanej do rady gminy.

Ponadto w § 5 uchwały zawarto zapis, w świetle którego „Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Poznania i Prezydentowi Miasta Poznania”.

Powyższy zapis w zakresie zwrotu „Przewodniczącemu Rady Miasta Poznania” narusza prawo, gdyż nałożenie na Przewodniczącego Rady Miasta Poznania obowiązku wykonania uchwały nie ma umocowania ustawowego. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, o czym już była mowa wyżej, wynikają wprost z ustawy i mają charakter materialno-techniczny. Natomiast w myśl art. 30 ust. 1 ustawy, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Przepis ten określa wyłączną kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego gminy do wykonywania uchwał rady. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1515/16 stwierdził, że „Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania. Ogólnie rzecz ujmując chodzi o wskazanie m.in. środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. W tym względzie oznacza to, że do zadań burmistrza należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały”.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann