



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



Olsztyn, 29 października

2019 r.

PN.4131. 556 .2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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 Nr X/52/2019 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 25 września 2019 roku w sprawie wykonania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w części dotyczącej § 2 ust. 3, § 4 ust. 2 pkt 1 w zakresie sformułowania: „oraz dokładny adres jego siedziby” § 4 ust. 4 i ust. 5, § 5 ust. 2 i ust. 3.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się na art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 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.

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

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.

Mając powyższe na uwadze zauważyć należy, że w ocenie organu nadzoru, 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 upoważnieniu. Odstąpienie od tych zasad narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa.

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

Rada, w sposób nieuprawniony przyjęła w § 2 ust. 3 ww. uchwały, że Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie prowadzi wykaz utworzonych komitetów oraz rejestr i zbiory projektów uchwał złożonych przez komitety.

Delegacja z art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje upoważnienia rady gminy do nałożenia na przewodniczącego rady gminy tego typu obowiązków.

W myśl art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań przewodniczącego rady należy natomiast organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady. Uprawnienia wynikające z ww. przepisu mają charakter wyłączny i nie obejmują obowiązków, o których mowa w kwestionowanym przepisie. Uchwała w sprawie wykonania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie może precyzować zadań przewodniczącego, nie może również nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji, niż te, które wynikają ustawy o samorządzie gminny.

W ocenie organu nadzoru, poza delegację ustawową wykraczają również postanowienia:

- § 4 ust. 4 i ust. 5 uchwały stanowiącego, że w przypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie wzywa Komitet Inicjatywy Uchwałodawczej do ich usunięcia w terminie 14 dni (ust. 4). Nieusunięcie braków w terminie powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia (ust. 5);

- § 5 ust. 2 uchwały zakładającego, że Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, kieruje projekt uchwały do Wójta Gminy Gronowo Elbląskie w celu zweryfikowania, czy jest złożona wymagana liczba podpisów oraz czy podpisani pod projektem uchwały mieszkańcy spełniają wymóg, o którym mowa w § 1, natomiast Wójt Gminy Gronowo Elbląskie dokonuje czynności sprawdzających w terminie 7 dni;

oraz

- § 5 ust. 3 uchwały, w myśl którego jeżeli po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 3 prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt okaże się

mniejsza niż wymagana, Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie odmawia nadania biegu projektowi uchwały i zawiadamia o tym fakcie Komitet Inicjatywy Uchwałodawczej.

Cytowane przepisy, nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej, wynikającej z art. 41a ww. ustawy, gdyż normują tryb pracy organu uchwałodawczego z projektem zgłoszonym w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, skierowane winny być natomiast do mieszkańców gminy. Tryb procedowania organu uchwałodawczego, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powinien być określony w statucie gminy, a nie w przedmiotowej uchwale. Tym samym, wskazane przepisy § 4 ust. 4 i ust. 5, § 5 ust. 2 i ust. 3, muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Zakwestionować należy także, w części przepis § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym zawiadomienie winno zawierać m.in. dokładny adres siedziby Komitetu.

Zdaniem organu nadzoru, unormowanie takie, również wykracza poza delegację ustawową, gdyż w ramach zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, rada upoważniona została do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej od strony technicznej, czyli wskazałby 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. 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. Zobowiązanie zatem do wskazania dokładnego adresu siedziby Komitetu, jest niedopuszczalne i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ww. regulacji.

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.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie.
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.

wz. WOJEWODY
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski