



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2018 r.

Poz. 7478

Elektronicznie podpisany przez:
KRZYSZTOF NOWAK; Śląski Urząd Wojewódzki
Data: 2018-12-03 12:29:15

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPIL.4131.1.626.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/315/18 Rady Gminy Kochanowice z dnia 17 października 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - w całości, jako sprzecznej z art. 41a ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 października 2018 r. Rada Gminy Kochanowice przyjęła uchwałę Nr XXXVIII/315/18 w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 41a ust. 5 ustawy oraz art. 15 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130 i 1349).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 2018 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 41a ust. 5 ustawy, 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.

Na wstępie organ nadzoru sygnalizuje, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, § 4 ust. 3 uchwały jest sprzeczny z art. 41a ust. 4 ustawy. Z treści wyżej wskazanego § 4 ust. 3 uchwały wynika, iż *W imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet*. Rada Gminy kategorycznie postanowiła o obowiązku wskazania przez Komitet pełnomocnika i jego zastępcy. Tymczasem, zgodnie z art. 41a ust. 4 ustawy, komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo, a nie obowiązek, wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Rada Gminy nie posiada zatem kompetencji do nałożenia na Komitet obowiązku powoływania pełnomocnika (oraz jego zastępcy).

Kategoryczne nałożenie na Komitet obowiązku wskazania jego pełnomocnika i zastępcy pełnomocnika oraz uzależnienie dalszego trybu tworzenia Komitetu wyłącznie od działania tego pełnomocnika skutkuje stwierdzeniem, że wskazane w uchwale zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych (określone w § 5 ust. 1 uchwały) również są sprzeczne z art. 41a ust. 5 ustawy. Reasumując, Rada Gminy Kochanowice przyjmując uchwałę nie wypełniła zatem zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Powyższe uwagi organu nadzoru, dotyczące kategorycznego nałożenia na Komitet obowiązku wskazania jego pełnomocnika i jego zastępcy oraz uzależnienie dalszego działania Komitetu od czynności ww. pełnomocnika i jego zastępcy mają również zastosowanie do zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, określonych w § 9 ust. 1 uchwały. Rada Gminy uzależniła wnoszenie projektów uchwał przez Komisję wyłącznie od działania ww. pełnomocnika. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, poprzez sprzecznie z art. 41a ust. 5 ustawy określenie zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich. Wskazane powyżej uchybienie wpływa na legalność całej uchwały.

Nadto, organ nadzoru wskazuje, że § 4 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów *oraz numeru ewidencyjnego PESEL* oraz § 8 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów *oraz numeru ewidencyjnego PESEL*, są sprzeczne z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy. Wprowadzenie ww. regulacji jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przeciw określeniu "mieszkańca gminy", ale stanowi także ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniem gminy nie dysponuje takim numerem. 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.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *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. (...).* (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 106/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej, należy podnieść, że w § 5 ust. 5 uchwały Rada Gminy Kochanowice uregulowała, że *W przypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący rady wzywa Pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia.* W ocenie organu nadzoru cytowany wyżej przepis § 5 ust. 5 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy, zgodnie z którym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Należy również podkreślić, że zakres delegacji wynikający z treści art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia Rady Gminy do dokonywania modyfikacji aktem wykonawczym do ustawy, ustawowo określonych kompetencji przewodniczącego rady. Przewodniczący Rady Gminy nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania Pełnomocnika Komitetu do uzupełnienia braków w ciągu 14 dni. Wszelkie działania w odniesieniu do złożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej projektu uchwały przysługują wyłącznie organowi stanowiącemu gminy. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy, wyrażoną w treści art. 41a ust. 3 ustawy, projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy. Konkludując, należy stwierdzić, że prerogatywa przyznana przez organ stanowiący gminy w § 5 ust. 5 uchwały Przewodniczącemu Rady w sposób istotny narusza przepis art. 19 ust. 2 ustawy oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Tym samym, Rada Gminy przepisem § 5 ust. 5 uchwały wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

Również § 2 uchwały jest sprzeczny z art. 41a ust. 5 ustawy. W treści ww. § 2 uchwały wskazano, że *Grupa mieszkańców licząca co najmniej 200 osób, posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić do Rady Gminy Kochanowice z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, przez złożenie podpisów pod projektem uchwały.* W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada kompetencji do określenia kręgu pomiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą obywatelską. Nadto, powyższy § 2

uchwały stanowi powtórzenie art. 41a ust. 1 i ust. 2 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, iż powtórzenie (czy modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (*zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXVIII/315/18 Rady Gminy Kochanowice z dnia 17 października 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

1. Rada Gminy Kochanowice,
2. a/a.