



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.322.2020

Olsztyn, dnia 14 września 2020 r.
WPLYNEŁO
dnia 2020 -09- 10
L.dz. 34 podpis

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 poz. 713), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVII/230/2020 Rady Miejskiej Ruciane-Nida z dnia 29 lipca 2020 roku w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w części dotyczącej §6 ust. 4-5, §6 ust. 6 w zakresie sformułowania „po uzyskaniu pozytywnej opinii, o której mowa w ust. 4,” §9 ust. 3, §10 ust. 3 oraz §11 ust. 4 przedmiotowej uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska Ruciane-Nida, działając na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

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

Prawidłowa realizacja powyższego uprawnienia rady polega na całościowym uregulowaniu wymienionych powyżej zagadnień w treści podejmowanej uchwały. 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 § 6 ust. 4 ww. uchwały, Rada Miejska postanowiła, iż Przewodniczący Rady w terminie 7 dni przekazuje projekt uchwały Rady Burmistrzowi w celu jego analizy pod względem formalno-prawnym i wydania opinii w tym zakresie przez obsługę prawną Burmistrza. W §6 ust. 5 uchwały, zawarto przepis, iż w przypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, w tym braku

pozytywnej opinii, o której mowa w ust. 4, Przewodniczący Rady wzywa komitet do ich usunięcia lub poprawienia projektu uchwały Rady w terminie nie dłuższym niż 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Natomiast w §6 ust. 6 uchwały, Rada wskazała, że jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2 i ust. 3, po uzyskaniu pozytywnej opinii, o której mowa w ust. 4, przewodniczący Rady przyjmuje zawiadomienie i informuje o tym fakcie Komitet oraz publikuje w BIP Urzędu Miasta i Gminy Ruciane-Nida projekt uchwały Rady.

W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie przez Radę Miejską w powyższych przepisach uchwały wymogu uzyskania przez projekt uchwały składanej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (pozytywnej) opinii obsługi prawnej Burmistrza, jako niezbędnej przesłanki jego przyjęcia, narusza art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a contrario bowiem negatywna opinia obsługi prawnej Burmistrza, wyklucza przyjęcie inicjatywy uchwałodawczej.

Mając na uwadze wskazaną powyżej kwestię dotyczącą zapewnienia realnego i jak najmniej skomplikowanego procedowania w zakresie wnoszenia inicjatyw obywatelskich, należy wskazać, że Rada Miejska Ruciane-Nida przekroczyła swoje uprawnienia formułując wymóg formalny uzyskania pozytywnej opinii formalno-prawnej, sporządzonej przez obsługę prawną Burmistrza. Wymóg taki nie wynika z treści art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i w istocie prowadzi do nadmiernego formalizmu w zakresie wnoszenia inicjatyw obywatelskich. Tym samym, wprowadzając powyższe regulacje, Rada w istocie ograniczyła, a przynajmniej utrudniła mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w sposób nieuzasadniony.

Odnosząc się do ww. cytowanych postanowień § 6 ust. 5 uchwały, należy wskazać, iż w ocenie organu nadzoru przepis ten w sposób istotny narusza art. 19 ust. 2 oraz art. 41a 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. Należy podkreślić, iż 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2018 r. sygn. akt II OSK 1362/18). Ponadto zawarte w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, upoważnienie nie pozwala Radzie na modyfikowanie ustawowo określonych kompetencji przewodniczącego rady. Zgodnie z przepisami art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, projekt zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się automatycznie

przedmiotem obrad rady gminy. Tym samym, regulacja przewidująca w §6 ust. 5 i § 10 ust. 3 (odesłanie do §6 ust. 5) uchwały, możliwość odmowy przyjęcia zawiadomienia oraz odmowie nadania biegu projektowi narusza art. 41a ust. 3 ustawy oraz wykracza poza delegację ustawową określoną przepisem art. 41a ust. 5 ww. ustawy.

Następnie w §11 ust. 4 uchwały, Rada Miejska wprowadziła regulacje, dotyczące wycofania obywatelskiego projektu uchwały.

Należy podkreślić, iż zakres delegacji ustawowej, wyrażonej w przepisie art. 41a ust. 5 ww. ustawy, upoważnia radę gminy wyłącznie do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a nie ich wycofywania. Należy wskazać, że o dalszym przebiegu procesu uchwałodawczego, dotyczącego projektów złożonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, rozstrzygnął już sam ustawodawca, w przepisie art. 41a ust. 3 ww. ustawy. Tym samym, działanie Rady w zakresie unormowań, dotyczących możliwości wycofania projektu uchwały, ocenić należy jako naruszające prawo w sposób istotny z uwagi na wykroczenie poza delegację ustawową z art. 41a ust. 5 ww. ustawy.

Ostatecznie należy również, zakwestionować przepis §9 ust. 3 uchwały, w którym Rada postanowiła, iż Komitet przy zbieraniu podpisów zobowiązany jest do przestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów w zakresie ochrony danych osobowych.

Dokonując odesłania do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, Rada naruszyła zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z Konstytucji RP. Wskazać należy także, że - jak wynika z treści przepisów §22 w zw. z §143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.), odsyłając w akcie prawa miejscowego do innych przepisów powszechnie obowiązujących, należy jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie oraz określić zakres spraw, dla których następuje to odesłanie.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak we wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej Ruciane-Nida
2. Burmistrz Miasta i Gminy Ruciane-Nida