



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, dnia 6 lutego 2020 r.

KN-I.4131.1.24.2020.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 3 ust. 3 uchwały nr XIX/130/2019 Rady Gminy Gniezno z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty -ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2019 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XIX/130/2019 w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 stycznia 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

W § 3 ust. 3 uchwały Rada Gminy Gniezno postanowiła, że „projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączną inicjatywę uchwałodawczą dla wójta Gminy Gniezno oraz spraw związanych z wewnętrzną organizacją i trybem pracy organów gminy”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Wocenie organu nadzoru powyższa regulacja została uchwalona przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Ustawodawca w art. 41a ust. 1 ustawy przyznał grupie mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, prawo wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, ustalając jednocześnie: minimalną liczbę mieszkańców tworzących taką grupę w zależności od wielkości gminy (ust. 2), termin, w którym projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej winien stać się przedmiotem obrad rady gminy (ust. 3) oraz prawo wskazywania przez komitet inicjatywy uchwałodawczej osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Z kolei mocą art. 41 ust. 5 ustawy ustawodawca zobowiązał radę gminy do określenia w drodze uchwały: szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza NSA w cytowanym wyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do określania spraw, które mogą być przedmiotem projektów uchwał składanych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. To, jakich spraw może dotyczyć taka inicjatywa, wynika wprost z zapisów ustawowych. Składany w tym trybie projekt uchwały musi mieścić się w zakresie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

zadań i kompetencji organu stanowiącego gminy (art. 7 i 18 ustawy). Ponadto projekt uchwały nie może być wnoszony w sprawach, w których w przepisach ustawowych zastrzeżono wyłączną inicjatywę uchwałodawczą dla określonego podmiotu. Wskazać tu można przykładowo przepisy art. 230 ust. 1 i 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), które przyznają zarządowi jednostki samorządu terytorialnego wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany, uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym i o zmianie uchwały budżetowej. Stwierdzić należy, że żaden przepis rangi ustawowej nie przypisuje wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej w zakresie „spraw związanych z wewnętrzną organizacją i trybem pracy organów gminy” konkretnemu podmiotowi. Ograniczeń w tym zakresie nie przewidują też regulacje art. 41a ustawy.

Kwestionowanym postanowieniem § 3 ust. 3 uchwały rada wkroczyła zatem w kompetencje ustawodawcy, zawężając ponadto w sposób nieuprawniony zakres spraw, które mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 41a ust. 5 ustawy, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonego nim przepisu § 3 ust. 3 badanej uchwały.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 15 października 2019 r. (sygn. akt II SA/Ol 568/19, CBOSA) uznał, że „rada nie została upoważniona do regulowania, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zakwestionowany § 3 ust. 2 uchwały stanowi zaś, że projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, w których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla innych podmiotów. Art. 41a ust. 5 ustawy przyznaje radzie uprawnienia do uregulowania zagadnień w zakresie w nim wskazanym. Taka konstrukcja delegacji wyklucza regulowanie innych kwestii niż wymienione w tym przepisie. Dotyczy również postanowień, które zostały uregulowane w innych przepisach ustawowych”.

Z uwagi na powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Wojewoda Wielkopolski

(-) Łukasz Mikołajczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Gniezno

Wójt Gminy Gniezno

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117