



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 09 lutego 2023 r.

Poz. 1278

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.112.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/377/22 Rady Gminy Brenna z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w całości, jako sprzecznej z w całości, jako sprzecznej z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Brenna przyjęła zasady realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców gminy Brenna, stanowiące załącznik do uchwały (§ 1 uchwały).

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 41a ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2023 roku.

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

Zgodnie z art. 41a ust. 1 – ust. 5 ustawy:

1. Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć:

1) w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób;

2) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób;

3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób.

3. 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.

4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy.

5. 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 elementy kształtujące treść uchwały, które powinny zostać w niej uregulowane, co wynika z użytej przez ustawodawcę w upoważnieniu formuły imperatywnej „określi”. Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji upoważnienia wynikającego z ustawy, tzn., że podejmowana uchwała obligatoryjnie powinna obejmować wszystkie kwestie wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy, z drugiej zaś strony to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Organ nadzoru wskazuje, że w wyroku *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 771/20* oraz w wyroku *Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 1410/19 (publ. e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)* wyróżniono w ramach tych przepisów dwa etapy działań dla realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Pierwszy organizacyjno-formalny, w ramach którego następuje utworzenie komitetu, który podejmuje czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, kampanią promocyjną i organizacją zbierania podpisów mieszkańców posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. W ramach pierwszego etapu następuje też weryfikacja projektu uchwały pod względem formalnym, w szczególności w zakresie wymaganej liczby poparcia. Etap pierwszy kończy się skierowaniem projektu pod obrady rady. Drugi etap, który można nazwać merytorycznym, dotyczy rozpatrywania projektu przez radę, a więc właściwego procedowania nad nim. Ta materia wykracza poza granice art. 41a ust. 5 ustawy. Natomiast czynności podejmowane przez organy gminy w ramach pierwszego etapu organizacyjno-formalnego mieszczą się w granicach „zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich”.

Tymczasem w § 7 ust. 3 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, że:

3. Komitet zawiadamia pisemnie Przewodniczącego Rady Gminy o powołaniu komitetu. W zawiadomieniu podaje się nazwę komitetu, zawierającą tytuł projektu uchwały, skład komitetu ze wskazaniem danych, o których mowa w ust. 1 oraz adresów poczty elektronicznej i numerów telefonów, a także dane pełnomocnika (imię i nazwisko, adres zamieszkania, adres poczty elektronicznej i numer telefonu).

W ocenie organu nadzoru, przepis ten w zakresie sformułowania: „projekt uchwały”, podjęty został z istotnym naruszeniem art. 41a ust. 5 ustawy. Należy podkreślić, że zakres delegacji wynikający z treści art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do nakładania na komitet inicjatywy uchwałodawczej obowiązku przedłożenia projektu uchwały wraz ze zgłoszeniem zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Jak bowiem już wyżej podniesiono, w pierwszym etapie działań dla realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (organizacyjno-formalnym) wyróżnić należy na pierwszym miejscu utworzenie komitetu, który następnie podejmuje dopiero czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, a następnie kampanią promocyjną i organizacją zbierania podpisów mieszkańców posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Stanowisko odmienne prowadziłoby bowiem do wniosku, że wraz ze zgłoszeniem komitetu następuje jednoczesne wniesienie projektu uchwały wraz z konsekwencjami wynikającymi z 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, co byłoby działaniem nielogicznym i prawnie niedopuszczalnym.

Dalej wskazać należy, że w § 3 ust. 2 Załącznika do uchwały wskazano, iż:

2. Projekt uchwały musi odpowiadać wymogom formalnym opisanym w rozdziale 4.

Z kolei w Rozdziale 4 Załącznika postanowiono, że:

§ 9. Projekt uchwały Rady Gminy, o którym mowa w § 1, sporządza komitet w formie pisemnej.

§ 10. 1. Projekt uchwały powinien zawierać elementy wymagane dla uchwały i projektu uchwały, określone w Statucie Gminy Brenna, z wyjątkiem daty podjęcia i numeru uchwały.

2. Projekt uchwały musi zostać opatrzony czytelnymi podpisami wszystkich członków komitetu, a poszczególne strony projektu muszą zostać przez nich zparafowane.

Wreszcie jak wynika z treści przepisu § 26 Załącznika Nr 3 do uchwały XV/168/16 Rady Gminy Brenna z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Brenna (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2016 roku, poz. 6347):

„§ 26. 1. Uchwały rady powinny być zredagowane w sposób czytelny.

2. Do projektu uchwały należy dołączyć uzasadnienie, w którym należy przedstawić potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o ewentualnych skutkach finansowych jej realizacji.

3. Projekty uchwał opiniują właściwe komisje rady. Opinie komisji na sesji rady przedstawia przewodniczący obrad.

4. Projekt uchwały przed przedłożeniem go radzie powinien być zaopiniowany przez radcę prawnego urzędu pod względem zgodności z prawem.”

Z powyższego wynika, iż projekt uchwały składany w obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej winien zawierać m.in. informację o skutkach finansowych jej realizacji.

Z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy wynika, że zgłaszania inicjatyw przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne. 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 (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 roku, sygn. akt III SA/Gl 434/19, e-CBOSA). Trudno uznać za realną możliwość wnoszenia projektów uchwał przez mieszkańców gminy Brenna w sytuacji, w której projekt uchwały miałby zawierać informację o ewentualnych skutkach finansowych realizacji uchwały, wymagałoby to posiadania przez inicjatorów nie tylko wiedzy szczegółowej wiedzy z zakresu prawa finansów publicznych, ale również informacji o finansach gminy oraz zasobach ludzkich i organizacyjnych, jak również ustalenia czy realizacja uchwały możliwa będzie w ramach własnych zasobów gminy, czy też konieczne będzie zlecenie określonych zadań na zewnątrz itp. itd.

Stąd też taki wymóg formalny projektu uchwały, jest w ocenie organu nadzoru niedopuszczalny. Jednocześnie mając na uwadze, iż w zakresie wymogów formalnych projektu uchwały, uchwała Nr XLVII/377/22 odsyła wprost do postanowień Statutu Gminy Brenna, nie jest możliwym usunięcie tego uchybienia poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/377/22 Rady Gminy Brenna z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

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

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz