



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 7 grudnia 2018 r.

Poz. 4963

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.98.2018.AKR WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 7 grudnia 2018 r.

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/508/2018 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 29 października 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów składanych projektów uchwał przez mieszkańców Województwa Podlaskiego.

UZASADNIENIE

W dniu 29 października 2018 r. Sejmik Województwa Podlaskiego podjął uchwałę Nr LIII/508/2018 w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów składanych projektów uchwał przez mieszkańców Województwa Podlaskiego.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2018 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów wykazała, iż przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 3 grudnia 2018 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z art. 89. ust. 4 ustawy o samorządzie województwa, zwanej dalej „u.s.w.” (Dz. U. z 2018 r. poz. 913 z późn. zm.), komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac sejmiku województwa.

W myśl natomiast art. 89a ust. 5 ww. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa sejmik województwa 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.

W § 5 ust. 3 analizowanej uchwały przyjęto, że w imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet.

W ocenie organu nadzoru delegacja z art. 89a ust. 5 u.s.w. nie obejmuje upoważnienia sejmiku do określania sposobu reprezentacji komitetów inicjatyw uchwałodawczych. Takie uprawnienie nie mieści się bowiem ani w zasadach wnoszenia inicjatyw obywatelskich, ani też w zasadach tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych. W ramach zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich sejmik został upoważniony do określenia przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej od strony technicznej, czyli wskazywałyby do kogo z inicjatywą występuje się oraz czy i w jaki sposób jest weryfikowana. Natomiast w przypadku delegacji do określania zasad tworzenia komitetów inicjatyw

uchwałodawczych, sejmik jest uprawniony do uchwalenia przepisów, które odnoszą się do warunków związanych wyłącznie z powstaniem komitetu, nie zaś sfery jego późniejszego działania.

Sejmik zobowiązując komitet do powołania pełnomocnika naruszył również art. 89a ust. 4 ustawy o samorządzie województwa z którego w sposób jednoznaczny wynika, że komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo (a nie obowiązek) wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac sejmiku (tak: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 22 października 2018 r. znak KN I.4131.1.494.2018.22).

Z uwagi na konieczność stwierdzenia nieważności postanowień odnoszących się do reprezentowania komitetu przez obligatoryjnie ustanowionego pełnomocnika, należy również zakwestionować wszystkie postanowienia uchwały, w których występuje to pojęcie oraz pozostałych przepisów uchwały, w których jest odwołanie do zakwestionowanych przepisów tj. § 6 ust. 1; § 6 ust. 2 pkt 3; § 10 ust. 1.

To z kolei powoduje, iż cała procedura określona w uchwale staje się niepełna i nieczytelna.

W **§ 6 ust. 7** badanej uchwały Sejmik Województwa Podlaskiego postanowił, że jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2 i 3, Przewodniczący sejmiku, w terminie 14 dni od jego doręczenia, postanawia o przyjęciu zawiadomienia. Postanowienie o przyjęciu zawiadomienia doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi komitetu.

Należy mieć na uwadze, że ustawodawca nie przewidział możliwości upoważniania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego swych przewodniczących do podejmowania władczych, jednoosobowych decyzji w przedmiocie czy składany projekt uchwały spełnia określone wymogi i w związku z tym czy powinien być przedmiotem obrad sejmiku. Przyznanie tak daleko idących kompetencji przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oznacza, że to on jednoosobowo podejmuje decyzję czy poddać pod obrady organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Kwestię uprawnień przewodniczącego sejmiku regulują przepisy ustawy o samorządzie województwa. Stosownie do postanowień art. 20 ust. 3 ww. ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie obrad.

Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do sejmiku, przez co, nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego jakichkolwiek innych uprawnień (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08).

Podobnie w myśl **§ 6 ust. 8** analizowanej uchwały, zgodnie z którym w wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący sejmiku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Umotywowane postanowienie Przewodniczącego sejmiku o odmowie przyjęcia zawiadomienia może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Okręgowego w terminie 14 dni od daty doręczenia. Natomiast w § 18 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały sejmiku przyjęto, że Komitet ulega rozwiązaniu po upływie 3 miesięcy od daty postanowienia Przewodniczącego Sejmiku o odmowie nadania biegu projektowi uchwały.

W ocenie organu nadzoru, stwierdzenie przez przewodniczącego sejmiku, że zawiadomienie nie spełnia określonych warunków, nie może skutkować podjęciem samodzielnej decyzji o odmowie nadania mu dalszego biegu i nie skierowaniu projektu pod obrady do czego obowiązuje art. 89a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że „w państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach” (tak też W. Skrzydło w Komentarzu do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; źródło: System Informacji Prawniczej LEX). Abstrahując od faktu, że przewodniczący nie jest organem władzy publicznej, zauważyć należy, że jednym z założeń Konstytucji jest zasada legalizmu, zgodnie z którą wszelkie działania władzy muszą mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa. Kwestię

uprawnień przewodniczącego regulują przepisy ustawy o samorządzie województwa, a wszelkie dodatkowe funkcje pełnione przez przewodniczącego ustawodawca wymienił enumeratywnie.

Z tym samym względów organ nadzoru uznał jako istotnie naruszające prawo postanowienia **§ 10 ust. 2 oraz § 11 i 12** przedmiotowej uchwały.

W **§ 15, 16 i 17** uregulowano kwestie finansowania Komitetu jak też późniejszego składania sprawozdań finansowych. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący nie może określać w uchwale podjętej na podstawie art. 89a ust. 5 u.s.w. sposobu finansowania przez komitet inicjatywy uchwałodawczej z uwagi na brak delegacji ustawowej.

Ponadto Sejmik Województwa Podlaskiego w **§ 3** wskazał, że projekt uchwały może dotyczyć spraw należących do wyłącznej właściwości Sejmiku. W doktrynie wymienia się szerokie spektrum zagadnień, które mogą stać się przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Instytucja ta ma charakter powszechny, albowiem obejmuje sprawy istotne dla konkretnej społeczności lokalnej, dotyczące m.in. rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych, proceduralnych, konsultacyjnych czy wreszcie majątkowych (zob. *M. Augustyniak*, *Partycypacja społeczna* s. 415). Naturalnym ograniczeniem inicjatywy jak słusznie wskazał Sejmik są granice legislacyjne sejmiku, który nie może podjąć uchwały np. w sprawie niezastrzeżonej do kompetencji samorządu terytorialnego. Należy jednak podkreślić, że przepisy prawa stanowią nieraz o wyłącznej właściwości konkretnych podmiotów w zakresie inicjatywy uchwałodawczej. Dotyczy to w szczególności sfery finansów publicznych. I tak zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. 2077), zgodnie z którym inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym i o zmianie uchwały budżetowej - przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Niezalenie od powyższego należy zauważyć, iż część zapisów uchwały jest powieleniem **wprost** zapisów ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 2018. poz. 2120), np. treść § 8 ust. 3 zgodnie z którym do prowadzenia kampanii promocyjnej oraz do zbierania podpisów stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 12 działu I ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754 z późn. zm.), czy też przepisy dotyczące finansowania komitetu, lub też brzmienie § 17 ust. 6 (Pełnomocnik komitetu, w wypadku uzyskania nadwyżki pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej nad poniesionymi wydatkami, jest obowiązany przekazać tę nadwyżkę instytucji charytatywnej. Informację o przekazaniu nadwyżki zamieszcza się w sprawozdaniu finansowym.).

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Jedynie na marginesie należy jednak zauważyć, iż ww. ustawa nie ma zastosowania do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uregulowanej w ustawie o samorządzie województwa.

Oceniając powyższe zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego analizowanej uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik