



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2018 r.

Poz. 8476



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.651.2018

Katowice, dnia 28 grudnia 2018 r.

Rada Miejska w Łaziskach Górnych
ul. Plac Ratuszowy 1
43-170 Łaziska Górne

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/17/18 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 27 listopada 2018 w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty w całości, jako sprzecznej z art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2018 r. Rada Miejska w Łaziskach Górnych przyjęła uchwałę Nr II/17/18 w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 41a ust. 5 ustawy.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jak wskazano w § 9 ust. 1 uchwały Projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla Burmistrza.

W odniesieniu do powyższego zauważyć należy, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych. Ponadto z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego

zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania, przy czym nie może on regulować spraw uregulowanych już wcześniej przepisami aktów prawnych usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa, określonej w przepisach rozdziału III Ustawy zasadniczej. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 28 lutego 2003 roku sygn. I SA/Lu 882/02 (publ. *Finanse Komunalne* Nr 4/2003) „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą”. Zatem, jeśli ustawa zastrzega wyłączną właściwość określonych podmiotów do inicjatywy uchwałodawczej oraz wskazuje zadania własne gminy, zastrzeżenie w tym zakresie, zawarte w uchwale, narusza zasadę hierarchii źródeł prawa i tym samym narusza art. 2 Konstytucji RP.

Również § 9 ust. 3 uchwały jest sprzeczny z art. 41a ust. 5 ustawy. W treści ww. § uchwały wskazano, że osobami występującymi z inicjatywą obywatelską, są osoby posiadające czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie posiada kompetencji do określenia kręgu pomiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą obywatelską. Nadto, powyższy § 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*).

Nadto, powyższy przepis uchwały także w zakresie wyrazów *oraz numer PESEL* jest sprzeczny 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 przecież określeniu „mieszkańca gminy”, ale stanowi także ograniczenie kręgu „mieszkańców gminy” do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec 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*).

Ponadto, w tymże § 9 ust. 3 Rada ustaliła obowiązek dołączenia do projektu uchwały zgody na przetwarzanie danych osobowych od mieszkańców, którzy wystąpili z inicjatywą obywatelską. W ocenie organu nadzoru, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów (tu: art. 6 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE.L Nr 119)), dalej jako „RODO”, w analizowanym przypadku przetwarzanie danych będzie niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (tu: obowiązku wykazania poparcia inicjatywy przez niezbędną liczbę osób), a tym samym osoba, której dane dotyczą nie ma podstaw do wyrażenia zgody na przetwarzanie swoich danych. Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z art. 4 pkt 11 rozporządzenia RODO „zgoda” osoby, której dane dotyczą oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych. Należy zatem stwierdzić, że w analizowanym przypadku, złożenie podpisu wyrażającego poparcie dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uznać należy za wyraźne działanie potwierdzające przyzwolenie na przetwarzanie danych osobowych w zakresie związanym z realizacją obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W ocenie organu nadzoru, również § 11 uchwały, w którym Rada postanowiła, że projekty uchwał, o których mowa w § 10 podlegają procedurze przeprowadzenia konsultacji społecznych zgodnie z przepisami odrębnej uchwały Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych wydany został z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 41a ust. 5 ustawy. Obowiązek poddania konsultacjom projektu uchwały wniesionego w ramach inicjatywy obywatelskiej nie może być w szczególności utożsamiany ze szczegółowymi zasadami wnoszenia inicjatyw obywatelskich. W tym przypadku, jako niezgodne z zasadami poprawnej legislacji należy również uznać działanie Rady polegające na odesłaniu do realizacji obowiązków odrębnych (w tym przypadku konsultacji), wynikających już z unormowań zawartych w przyjętych przez radę odrębnych aktach prawa miejscowego. Wątpliwości może budzić również zakres aktów (projektów uchwał) poddanych obowiązkowi konsultacji. Zgodnie z wolą Rady są to bowiem wszystkie projekty uchwał złożone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Tymczasem, co do zasady, obowiązkowi konsultacji podlegają jedynie projekty aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji prowadzących działalność w sferze publicznego. Tym samym § 11 uchwały uznać należy za naruszający prawo w sposób istotny.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że Rada w § 13 i § 14 uchwały w sposób niezgodny z prawem ustaliła zasady wycofania projektu uchwały zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zakres delegacji ustawowej wyrażonej w przepisie art. 41a ust. 5 ustawy upoważnia radę gminy wyłącznie do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a nie ich wycofywania, jak uczyniła to Rada Miejska w Łaziskach Górnych w analizowanym § 13 i § 14 uchwały. Podkreślić należy również, że o dalszym przebiegu procesu uchwałodawczego, dotyczącego projektów złożonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, rozstrzygnął już sam ustawodawca postanawiając w przepisie art. 41a ust. 3 ustawy, że 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. Tym samym, działanie Rady w zakresie unormowań dotyczących możliwości wycofania projektu uchwały ocenić należy jako naruszające prawo w sposób istotny. Dokonując takiego uregulowania Rada Gminy naruszyła art. 2 Konstytucji. Podstawową zasadą państwa prawnego jest bowiem to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo i m dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

W ocenie organu nadzoru, również przepisy § 16 uchwały wykraczają poza ramy delegacji ustawowej, ze względu na regulowanie kwestii związanych z rozwiązywaniem komitetów, podczas gdy art. 41a ust. 5 ustawy upoważnia radę gminy jedynie to określenia zasad tworzenia komitetów.

Wypada również zauważyć, że w omawianym przypadku – przy uwzględnieniu konstrukcji uchwały – nie jest możliwe wyeliminowanie wyłącznie wskazanych wadliwych postanowień uchwały. Taka ingerencja nadzorcza byłaby równoznaczna z wypaczeniem woli Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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 II/17/18 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 27 listopada 2018 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Krzysztof Nowak

Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego