



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lipca 2019 r.

Poz. 4904

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.345.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/43/2019 Rady Gminy Milówka z dnia 28 maja 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, dalej jako „uchwała”, – w części, określonej w:

- § 3, § 4, § 10, § 14, § 15 i § 16 uchwały - jako sprzecznej z art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506), dalej jako „ustawa”,

- § 7 uchwały w zakresie wyrazów „oraz wykaz osób wskazanych do reprezentowania Komitetu podczas prac rady gminy”, jako sprzecznej z art. 41a ust. 4 ustawy,

- § 13 uchwały - jako sprzecznej z art. 41a ust. 2 pkt 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2019 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr VII/43/2019 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. W podstawie prawnej uchwały wskazano w szczególności przepisy art. 41a ust. 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2019 r.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie bowiem z art. 41a ust. 5 ustawy, 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.

Tymczasem, w § 3 uchwały Rada Gminy Milówka postanowiła, że w przypadku, gdy projekt nie spełnia wymagań, Przewodniczący Rady Gminy Milówka wzywa osoby wskazane przez Komitet inicjatywny do uzupełnienia braków formalnych w terminie 30 dni. I dalej, w przepisie § 4 uchwały: nieuzupełnienie braków formalnych we wskazanym terminie uniemożliwia przedłożenie pod obrady rady gminy złożonego projektu uchwały. W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy § 3 i § 4 uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy, zgodnie z którym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Należy również podkreślić, że zakres delegacji wynikający z treści art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do dokonywania modyfikacji aktem wykonawczym do ustawy, ustawowo określonych kompetencji przewodniczącego rady. Przewodniczący Rady Gminy Milówka nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania osób wskazanych przez komitet inicjatywny do uzupełnienia braków formalnych w terminie 30 dni. W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się również prawo do nieprzedłożenia pod obrady rady gminy złożonego projektu uchwały w przypadku nieuzupełnienia braków formalnych we wskazanym terminie. Wszelkie działania w odniesieniu do złożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej projektu uchwały przysługują wyłącznie radzie gminy. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy, wyrażoną w treści art. 41a ust. 3 ustawy, projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy. Konkludując, należy stwierdzić, że prerogatywy przyznane przez organ stanowiący w § 3 i § 4 uchwały Przewodniczącemu Rady Gminy Milówka w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Tym samym, Rada Gminy Milówka przepisem § 3 i § 4 uchwały wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że sprzeczny z przepisem art. 41a ust. 4 ustawy pozostaje przepis § 7 uchwały w zakresie, w którym Rada kategorycznie postanawia, że zawiadomienie zawiera informację o przedmiocie inicjatywy uchwałodawczej – projektowanym akcie prawnym oraz wykaz osób wskazanych do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 41a ust. 4 ustawy Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo (nie obowiązek) wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Rada gminy posiada zatem kompetencję jedynie do dopuszczającego (fakultatywnego) sposobu określenia wymogów w zakresie wykazu osób wskazanych do reprezentowania komitetu. Tym samym przepis § 7 uchwały w zakresie zwrotu: oraz wykaz osób wskazanych do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy wydany został z istotnym naruszeniem przepisu art. 41a ust. 4 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, również § 10 uchwały, w którym Rada postanowiła, że projekty uchwał, o których mowa w § 9 podlegają procedurze przeprowadzenia konsultacji społecznych zgodnie z przepisami odrębnej uchwały Rady Gminy Milówka 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 działanie Rady Gminy w zakresie wynikającym z § 10 uchwały uznać należy za naruszające prawo w sposób istotny.

Dokonując dalszej analizy badanej uchwały organ nadzoru ustalił, że w § 13 uchwały Rada Gminy Milówka postanowiła, że do projektu uchwały dołącza się wykaz czytelnych podpisów, co najmniej 200 mieszkańców Gminy Milówka występujących z inicjatywą obywatelską, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Gminy Milówka z podaniem ich imienia, nazwiska, adresu zamieszkania i daty ich urodzenia. Unormowanie w zakresie minimalnej, wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt uchwały uznać należy za prawnie niedopuszczalną modyfikację przepisu art. 41a ust. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć (...) w gminie do 5000 mieszkańców - co najmniej 100 osób. Materia będąca przedmiotem analizowanego przepisu uchwały została już zatem precyzyjnie unormowana ustawowo. Tym samym, Rada Gminy Milówka przepisem § 13 uchwały, w części przepisu wskazującej na minimalną liczbę 200 mieszkańców Gminy Milówka

występujących z inicjatywą obywatelską, wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Milówka w § 14 uchwały ustaliła obowiązek dołączenia do wniosku zgody na przetwarzanie danych osobowych od osób, które udzieliły poparcia – podpisały wniosek o wystąpienie 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 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 dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że Rada w § 15 i § 16 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 Gminy Milówka w analizowanym § 15 i § 16 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 im 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).

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 powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VII/43/2019 Rady Gminy Milówka z dnia 28 maja 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 - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak