



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 lipca 2019 r.

Poz. 5422

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.543.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 511)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 45/VI/2019 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jako niezgodnej z z art. 42a ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 511), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2019 r. Rada Powiatu Kłobuckiego przyjęła uchwałę Nr 45/VI/2019 w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2019 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 42 i art. 42a ust. 5 ustawy. W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie bowiem z art. 42a ust. 5 ustawy, *rada powiatu 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.*

Wydana na powyższej podstawie prawnej uchwała stanowi akt prawa miejscowego, z tego też powodu, podlega ona szczególnym rygorom prawnym. Rada powiatu stanowiąca w oparciu o normę art. 42a ust. 5 ustawy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady powiatu, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danego powiatu, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja RP stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Jeżeli organ stanowiący powiatu nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę powiatu któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (*por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Zdaniem organu nadzoru podjęta przez Radę Powiatu Kłobuckiego uchwała nie realizuje w pełni zakresu delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru Rada nie określiła w sposób prawidłowy zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. Co prawda w Rozdziale 3 załącznika do uchwały zawarto regulacje dotyczące tej materii o treści: *14. Za promocję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej odpowiada komitet. 15. Czynności związane z promocją obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej komitet może rozpocząć od dnia publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o przyjęciu zawiadomienia o powołaniu komitetu. 16. Promocję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców komitet realizuje we własnym zakresie, na własny koszt z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa*”, jednakże unormowania te należy uznać za niewystarczające dla pełnej realizacji delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru Rada w cytowanych powyżej przepisach wskazała jedynie początkową datę kampanii promocyjnej oraz podmiot uprawniony do jej przeprowadzenia z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa a jednocześnie odpowiedzialny za pokrycie związanych z nią kosztów. Rada nie doprecyzowała natomiast sposobów promowania poszczególnych projektów obywatelskich uznanych za dopuszczalne na terenie Powiatu Kłobuckiego. W przekonaniu organu nadzoru poprzez *zasady* należy rozumieć *ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach* (za słownikiem języka polskiego, www.sjp.pwn.pl). Zatem Rada powinna uściślić formy i sposoby promocji obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, spośród których wyboru dokonają poszczególne komitety - na użytek danego projektu. Organ nadzoru wskazuje, iż przywołane regulacje należy uznać za niewystarczające do wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie dotyczącym zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały (por. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2019 roku, sygn. akt: III SA/GI 435/19).

Zastrzeżenia powyższe należy również odnieść do unormowania wymaganych przez ustawodawcę *formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty* – przyjętych w Rozdziale 4 uchwały. W ust. 17 załącznika do uchwały zawarto odesłanie do § 27 uchwały Nr 150/XX/2016 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie Statutu Powiatu Kłobuckiego (publ. Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 18 listopada 2016 r. poz. 5884). W myśl wskazanej normy statutowej: *”1. Projekty uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Przewodniczącego Rady Powiatu. 2. Wnosząc projekt uchwały wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. 3. Do projektu uchwały dołącza się uzasadnienie, które powinno: 1) wyjaśniać potrzebę i cel podjęcia uchwały, 2) wskazać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 3) przedstawić oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz prawne, 4) wskazać źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu Powiatu.”*

Zdaniem organu nadzoru, delegacja ustawowa, nie upoważnia rady powiatu do wprowadzenia warunków, polegających na konieczności wskazania oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych oraz finansowych projektowanej uchwały, jak również źródeł ich pokrycia. Organ stanowiący nie może określać tego rodzaju warunków formalnych dla uchwały wnoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zauważyć należy, że z samej idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 42a ustawy o samorządzie powiatowym, wynika, iż wnoszenie projektów uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców, powinno być realne i nieskomplikowane. Rada powiatu, określając wymogi formalne składanego projektu, powinna zatem dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców inicjatyw w tym zakresie. Wprowadzając wymogi odnośnie treści uzasadnienia, z których wynika, że obywatele – inicjatorzy wyjaśnić mają dodatkowo skutki społeczne, gospodarcze oraz finansowe zgłaszanego projektu uchwały, jak też wskazać źródła ich finansowania, Rada w istocie ogranicza, a co najmniej utrudnia mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Rozwiązanie przyjęte w przywołanym postanowieniu ust. 17 załącznika do uchwały – skutkujące koniecznością zastosowania wszystkich regulacji zawartych w § 27 Statutu Powiatu – powoduje, iż uchwała zawiera rozwiązania sprzeczne z prawem. Wyeliminowanie ust. 17 załącznika do uchwały jest zaś równoznaczne z brakiem określenia formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał, składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. To powoduje nieważność uchwały w całości.

Ponadto wskazać należy, że wspomniana regulacja statutowa w § 27 ust. 2 Statutu Powiatu stanowi, iż *Wnosząc projekt uchwały wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem*. Natomiast zgodnie z literalnym brzmieniem art. 42a ust. 4 ustawy komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo (nie obowiązek) wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania

komitetu podczas prac rady powiatu. Rada powiatu posiada zatem kompetencję jedynie do dopuszczającego (fakultatywnego) sposobu określenia wymogów w zakresie wykazu osób wskazanych do reprezentowania komitetu. Zatem odesłanie zawarte w ust. 17 załącznika do uchwały pozostaje w sprzeczności także z tym przepisem ustawy. Rozwiązanie to powoduje, iż załącznik do uchwały zawiera regulacje wewnętrznie sprzeczne. Sprzeczność ta zachodzi bowiem między ust. 17 oraz ust. 11 zdanie 1 załącznika do uchwały. Nadto ze względu na fakultatywność wyznaczenia pełnomocnika, postanowienie ust. 12 - w zakresie danych pełnomocnika – także powinno cechować się fakultatywnością.

W ocenie organu nadzoru dobrowolna powinna być możliwość podania przez osoby tworzące komitet dla celów kontaktowych numeru telefonu oraz adresu poczty elektronicznej (ust. 12 załącznika do uchwały). Wymóg podania tych danych stanowi ograniczenie kręgu wnioskodawców do grupy osób, które je posiadają.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że o ile można uznać za dopuszczalne opiniowanie przez radcę prawnego projektów wnoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (ust. 5 i 6 załącznika do uchwały), to jednak Rada w ust. 8 i 9 załącznika do 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. 42a ust. 5 ustawy upoważnia radę powiatu wyłącznie do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a nie ich wycofywania, jak uczyniła to Rada Powiatu w analizowanym postanowieniu 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. 42a ust. 3 ustawy, że projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady powiatu 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 Powiatu naruszyła art. 2 Konstytucji RP. 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 Konstytucji 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).

Wskazać również należy, iż w pkt 2 załącznika do uchwały postanowiono, że *Projekt uchwały może dotyczyć wyłącznie spraw należących do właściwości Rady Powiatu Kłobuckiego*. Nie jest to jednak materia objęta upoważnieniem ustawowym. Konstrukcja delegacji ustawowej wyklucza regulowanie innych kwestii niż wymienione w przepisie – w tym uchwalanie postanowień, które zostały unormowane w innych przepisach ustawowych.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz