



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.858.2019

Katowice, dnia 23 grudnia 2019 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 271.XX.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - w całości, jako sprzecznej art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 listopada 2019 r. Rada Miasta Częstochowy przyjęła uchwałę Nr 271.XX.2019 w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 41a ust. 5 ustawy. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 listopada 2019 r.

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

Zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Z kolei art. 41a ust. 2 pkt 3 ustawy stanowi, że grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. Z art. 41a ust. 4 ustawy wynika, że komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Z kolei zgodnie ze wskazanym w podstawie prawnej przepisem 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.

Uchwała podjęta na podstawie art. 41a ust. 5 ww. ustawy stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla tej kategorii aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zagadnienia wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy stanowią obligatoryjne elementy uchwały, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane, co wynika z użytej przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia formuły

imperatywnej "określi". Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z 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 zatem, że jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. 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).

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż uchwała Nr 271.XX.2019 Rady Miasta Częstochowy została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy. Przyjęta przez Radę Miasta uchwała nie określa bowiem w wymaganym zakresie, wskazanych w treści upoważnienia zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych oraz zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych.

Zdaniem organu nadzoru art. 41a ust. 5 ustawy określa kategorię obowiązek określenia zasad tworzenia komitetów inicjatyw obywatelskich. Z kolei w § 4 ust. 1 uchwały Rada Miasta określiła, że obywatelski projekt przygotowuje grupa mieszkańców Częstochowy, co najmniej 10 osób posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, zwana dalej "grupą inicjatywną". W/w przepis uchwały posługuje się niezdefiniowanym, nieprecyzyjnym pojęciem „grupy inicjatywnej”. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Organy samorządu terytorialnego, przy formułowaniu aktów prawa miejscowego, powinny posługiwać się nomenklaturą wynikającą wprost z ustawy, a nie tak jak to ma miejsce w przedmiotowym przypadku i można jedynie przypuszczać, że posługuje się określeniem zamiennym.

Za wypełnienie upoważnienia ustawowego w analizowanym zakresie dotyczącym zasad promocji nie można w szczególności uznać postanowień zawartych w § 16 przedmiotowej uchwały, w myśl których „Grupa inicjatywna może prowadzić promocję obywatelskiego projektu od momentu określonego w § 5, aż do czasu rozpatrzenia obywatelskiego projektu, o którym mowa w § 12 (ust. 1). Promocja obywatelskiego projektu nie może być finansowana ze środków publicznych Miasta Częstochowy ani gminnych jednostek organizacyjnych oraz spółek z udziałem kapitału Miasta Częstochowy (ust. 2)”.

Z uwagi na brak w systemie prawnym legalnej definicji pojęcia „promocja” należy – zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądów administracyjnych – poszukiwać rozumienia tego pojęcia w znaczeniu potocznym, uznając nadrzędność gramatycznej wykładni prawa. Zgodnie z definicją zawartą w Wielkim Słowniku Wyrazów Obcych pod redakcją M. Bańko wyd. PWN, Warszawa 2005 - "promocja" to działania zmierzające do zwiększenia popularności jakiegoś produktu lub przedsięwzięcia; też: każde z tych działań [...]. Z kolei według Uniwersalnego Słownika Języka Polskiego pod redakcją S. Dubisza (PWN. Warszawa 2003, t. 3, 894) "promocja" to: działania zmierzające do spopularyzowania czegoś, mające ułatwić rozwój czegoś, upowszechnianie,

propagowanie, ale także: działania zmierzające do zwiększenia popularności firmy i jej produktów, do zwiększenia sprzedaży jakiegoś towaru. Działania takie co do zasady skierowane są do potencjalnych odbiorców świadczeniodawcy, celem zachęcenia ich do nabycia oferowanych przez niego towarów i usług, ale również mogą być nakierowane na wsparcie określonych przedsięwzięć (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt II FSK 1138/13).

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż promocja obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych polegać ma na przekazywaniu informacji zwiększających wiedzę na ich temat. Kampania promocyjna powinna służyć również wyjaśnianiu przez odpowiedni podmiot proponowanej w projekcie uchwały regulacji, co w rezultacie ma podnieść świadomość mieszkańców gminy odnośnie podjętej inicjatywy oraz zachęcić do jej popierania.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta podejmując uchwałę na podstawie upoważnienia z art. 41a ust. 5 ustawy zobowiązana była do pełnego, kompleksowego uregulowania kwestii wymienionych w treści tego upoważnienia. Nie stanowi bowiem wypełnienia delegacji ustawowej uchwała, która nie zawiera wszystkich koniecznych postanowień, jakie powinny w niej się znaleźć. Takie działanie Rady w sposób istotny narusza prawo, a rodzaj i zakres stwierdzonego naruszenia skutkuje obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Ponadto uchwała, zdaniem organu nadzoru, zawiera również inne nieprawidłowości. Organ nadzoru wskazuje, że § 5 ust. 1 pkt 2 oraz § 10 ust. 3 uchwały w zakresie wyrazów: 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 przeciw 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).

W § 8 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek braków lub nieprawidłowości Przewodniczący Rady Miasta wzywa pełnomocnika grupy inicjatywnej do ich usunięcia w ciągu 14 dni wskazując, na czym polegają uchybienia. Z kolei zgodnie z treścią § 9 kwestionowanej uchwały brak przeszkód formalnych i pozytywna weryfikacja danych, o których

mowa w § 5 ust. 1 pkt 2 powoduje, że Przewodniczący Rady, bez zbędnej zwłoki, informuje pełnomocnika grupy inicjatywnej o możliwości zbierania podpisów pod obywatelskim projektem. W § 10 ust. 7 uchwały Rada postanowiła, że brak odpowiedniej liczby podpisów skutkuje pozostawieniem bez dalszego rozpatrzenia obywatelskiego projektu o czym zawiadamia pełnomocnika grupy inicjatywnej Przewodniczący Rady.

W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy 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 nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania do uzupełnienia braków lub nieprawidłowości w ciągu 14 dni. W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się również prawo informowania pełnomocnika o możliwości zbierania podpisów lub też o pozostawieniu bez dalszego rozpatrzenia projektu w przypadku braku odpowiedniej liczby podpisów.

Zdaniem organu nadzoru 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 ww. przepisach uchwały Przewodniczącemu Rady w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Tym samym, Rada Miasta Częstochowy przepisem § 8 ust. 1, § 9, § 10 ust. 7 uchwały wykroczyła poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

Dokonując dalszej analizy badanej uchwały organ nadzoru ustalił, że w § 13 uchwały Rada postanowiła, że do obywatelskiego projektu nie przewiduje się zgłaszania poprawek, a w § 14 uchwały wskazano, że w Biurze Rady Miasta Częstochowy tworzy się Rejestr obywatelskich projektów uchwał. Cytowane unormowania uznać należy za prawnie niedopuszczalne, ponieważ stanowią wykroczenie poza delegację z art. 41a ust. 5 ustawy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90. Uchwałę podjętą z przekroczeniem delegacji ustawowej należy niewątpliwie ocenić jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwałę Nr 271.XX.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

1. 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.

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

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego