



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.298.2020

Katowice, dnia 3 kwietnia 2020 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 343.XXV.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w całości, jako niezgodnej z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, jak również z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2020 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 343.XXV.2020 w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany art. 41a ust. 5 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 marca 2020 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie 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.

Uchwała podjęta na podstawie art. 41a ust. 5 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 nieznanujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z tych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada

gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż uchwała Nr 343.XXV.2020 Rady Miasta Częstochowy została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy niespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy.

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę Miasta uchwała nie określa w pełni 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 tiret drugie ustawy określa kategorię obowiązek określenia zasad tworzenia komitetów inicjatyw obywatelskich. Z kolei w § 4 ust. 1 uchwały Rada Miasta określiła, że *W celu przygotowania i złożenia obywatelskiego projektu uchwały grupa mieszkańców Częstochowy, w liczbie co najmniej 7 osób, posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, zawiązuje komitet inicjatywy uchwałodawczej.* Zdaniem organu nadzoru taka regulacja jest nie wystarczająca, przykładowo brak wskazania kogo zawiadamia się o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej i w jakiej formie to następuje. 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.

Za wypełnienie upoważnienia ustawowego w zakresie dotyczącym zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych nie można w szczególności uznać postanowień zawartych w § 10 ust. 1 przedmiotowej uchwały, w myśl których *Komitet inicjatywy uchwałodawczej może prowadzić wszelką promocję obywatelskiego projektu uchwały, zgodnie z przepisami prawa, za wyjątkiem miejsc w których nie wolno prowadzić działalności agitacyjnej np. zakłady pracy, szkoły.*

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 (*por. rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN-II.4131.342.2018 Wojewody Lubelskiego z dnia 6 grudnia 2018 r.*)

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Częstochowy 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.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, uchwała zawiera również inne postanowienia sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

W § 3 ust. 3 uchwały zawarto przepis, zgodnie z którym *obywatelski projekt uchwały dotyczący zobowiązań finansowych wskazuje źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte*. Zdaniem organu nadzoru delegacja z art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady do zobowiązania do wypełnienia ww. warunku w zakresie zgłoszonego projektu uchwały. Organ stanowiący nie może określać tego rodzaju warunków formalnych uchwały wnoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Należy w tym miejscu podkreślić, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ust. 5 ustawy wynika, iż wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. Rada, wykonując obowiązek zawarty w omawianym przepisie powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców miasta inicjatyw w tym zakresie. Zatem wprowadzając regulacje zawarte w § 3 ust. 3 uchwały, Rada w istocie ogranicza, a przynajmniej utrudnia mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Dokonując dalszej analizy uchwały wskazać należy również, że sprzeczny z przepisem art. 41a ust. 4 ustawy pozostaje przepis § 4 ust. 2 i 3 uchwały w zakresie, w którym Rada kategorycznie postanawia, że *komitet inicjatywy uchwałodawczej wybiera ze swojego grona pełnomocnika oraz jego zastępcę, którzy działają na rzecz oraz w imieniu komitetu*, jak również że *pełnomocnik komitetu inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazać osobę uprawnioną do reprezentowania komitetu podczas prac Rady Miasta*. 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 posiada zatem kompetencję jedynie do dopuszczającego (fakultatywnego) sposobu określenia wymogów w zakresie wykazu osób wskazanych do reprezentowania komitetu, dlatego też Rada Gminy nie posiada kompetencji do nałożenia na Komitet obowiązku powoływania pełnomocnika (oraz jego zastępcy). Tym samym przepis § 4 ust. 2 i 3 uchwały wydany został z istotnym naruszeniem przepisu art. 41a ust. 4 ustawy.

Z uwagi na powyższe konieczne jest również stwierdzenie nieważności pozostałych postanowień kwestionowanej uchwały odnoszących się do reprezentowania komitetu przez pełnomocnika, a chodzi tu w szczególności o § 7 ust. 2, § 8 ust. 2, 3 i 4 uchwały.

W § 6 ust. 3 uchwały postanowiono, że *wycofanie poparcia udzielonego obywatelskiemu projektowi uchwały jest nieskuteczne*. Zapis ten wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego radzie w art. 41a ust. 5 ustawy. Ustawodawca ograniczył kompetencje rady wyłącznie do zagadnień wskazanych w tym przepisie, które w ocenie organu nadzoru nie obejmują kwestii skutków wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały.

Dokonując dalszej analizy badanej uchwały organ nadzoru ustalił, że w § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały Rada Miasta Częstochowy postanowiła, że „Komitet inicjatywy uchwałodawczej składa Przewodniczącemu Rady m.in. listę co najmniej 500 podpisów, o których mowa w § 5. ust. 2”. Unormowanie w zakresie minimalnej, wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt uchwały uznać należy za prawnie niedopuszczalną modyfikację przepisu art. 41a ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć (...) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców - co najmniej 300 osób. Materia będąca przedmiotem analizowanego przepisu uchwały została już zatem precyzyjnie unormowana ustawowo. Tym samym, Rada Miasta Częstochowy przepisem § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały, w części przepisu wskazującej na minimalną liczbę 500 podpisów mieszkańców popierających projekt inicjatywy obywatelskiej, wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

Zgodnie z wolą ustawodawcy określoną w art. 41a ust. 3 ustawy „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”. Zatem postanowienie § 8 ust. 1 uchwały w brzmieniu *Przewodniczący Rady Miasta jest zobowiązany umieścić obywatelski projekt w porządku obrad najbliższej sesji Rady Miasta, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy, po uprzednim zaopiniowaniu przez komisje merytoryczne Rady Miasta ze względu na przedmiot uchwały* pozostaje w wyraźnej sprzeczności z powyższej cytowaną regulacją ustawową.

Ponadto zdaniem organu nadzoru regulacje zawarte w § 8 ust. 2, 3, 4 przedmiotowej uchwały, nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej, wynikającej z art. 41a ust. 5 ww. ustawy. Określenie sposobu, czy też trybu procedowania nad obywatelskim projektem uchwały nie mieści się bowiem w pojęciu zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, które powinny być skierowane do mieszkańców miasta.

Poza delegację ustawową wykraczają – zdaniem organu nadzoru - również postanowienia § 10 ust. 2 uchwały, która przewiduje, że *właściciel obiektu musi wyrazić zgodę na prowadzenie działalności promocyjnej na swoim terenie*. Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady, wyłącznie do zagadnień wskazanych w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, które nie obejmują ww. kwestii.

Zgodnie z § 10 ust. 3 uchwały wskazano, że *promocja obywatelskiego projektu nie może być finansowana ze środków publicznych Miasta Częstochowy ani gminnych jednostek organizacyjnych oraz spółek z udziałem kapitału Miasta Częstochowy*. Zdaniem organu nadzoru przyjęcie takiej regulacji wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 41a ust. 5 ustawy. Przepis ten precyzuje zakres spraw podlegających unormowaniu przez radę gminy i nie obejmuje regulacji dotyczących finansowania promocji obywatelskiego projektu uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej

sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 343.XXV.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego