



Wojewoda Lubelski

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.370.2019
WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 24 lipca 2019 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr 309/VIII/2019 Rady Miasta Lublin z dnia 1 lipca 2019r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów tych inicjatyw, wymogów formalnych, jakim muszą odpowiadać składane projekty oraz zasad ich promocji.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 309/VIII/2019 Rady Miasta Lublin z dnia 1 lipca 2019r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów tych inicjatyw, wymogów formalnych, jakim muszą odpowiadać składane projekty oraz zasad ich promocji.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 309/VIII/2019 Rady Miasta Lublin została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2019 r.

W podstawie prawnej uchwały powołany został art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z tym przepisem, dodanym mocą art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130), grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (ust. 1); grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć: 1) w gminie do 5000 mieszkańców - co najmniej 100 osób; 2) w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 200 osób; w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób (ust. 2); 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 (ust. 3); komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy (ust. 4); 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 (ust. 5).

Uchwała wydana na podstawie upoważnienia z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Zagadnienia wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym 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 o samorządzie gminnym, z drugiej zaś strony to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Analiza treści art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi zatem do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia ustawowego. Przepis ten określa elementy kształtujące treść uchwały podejmowanej na podstawie tego upoważnienia, przy czym użyte w nim wyrażenie „określi” wskazuje na to, iż podejmowana uchwała obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy.

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 i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr 309/VIII/2019 nie wypełnia ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Przyjęta przez Radę Miasta uchwała nie określa bowiem wskazanych w treści upoważnienia formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach inicjatywy obywatelskiej, co stanowi istotne naruszenie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Za wypełnienie upoważnienia ustawowego w analizowanym zakresie nie można w szczególności uznać postanowień zawartych w § 3 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym: *Komitet sporządza Projekt uchwały (ust. 1); Projekt powinien być zredagowany w sposób zgodny z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016r. poz. 283) (ust. 2); Do Projektu należy dołączyć uzasadnienie, które powinno zawierać: 1) wyjaśnienie celu i przewidywanych skutków Projektu; 2) przedstawienie aktualnego stanu faktycznego i prawnego w dziedzinie której dotyczy Projekt; 3) wskazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym; 4) wskazanie źródła finansowania, jeżeli Projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu Miasta Lublin (ust. 3).*

Wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej winny zostać uregulowane wyczerpująco w uchwale podejmowanej na podstawie art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie do jednoznacznie wyrażonej woli ustawodawcy.

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 i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 marca 2019r., sygn. akt II SA/OI 58/19.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że: *"Rada nie określiła obligatoryjnego elementu zasad wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, co z uwagi na niewyczerpanie dyspozycji art. 42a ust. 5 ustawy, stanowi rażące naruszenie prawa. Bezspornie, organ stanowiący, podejmując uchwałę w przedmiocie wykonania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w tym przepisie"*.

Zawarte w § 3 ust. 2 ogólne odesłanie do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej nie może być uznane za wypełnienie ustawowego upoważnienia do określenia *formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty*.

W ocenie organu nadzoru delegacja z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia Rady Miasta do wprowadzenia warunków w zakresie uzasadnienia projektu uchwały wskazanych w pkt 1 - *wyjaśnienie celu i przewidywanych skutków Projektu*, w pkt 2 – *przedstawienie aktualnego stanu faktycznego i prawnego w dziedzinie, której dotyczy projekt*, w pkt 3 - *wskazania różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym* i w pkt 4 - *wskazania źródła finansowania, jeżeli Projekt pociąga za sobą obciążenia budżetu Miasta Lublin*.

Określenie tego rodzaju warunków formalnych uchwały wnoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie znajduje uzasadnienia tym bardziej, że takie warunki nie wynikają ze Statutu Miasta Lublin (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2019r. poz. 3791).

Zgodnie z § 56 ust. 3 w/w Statutu w uzasadnieniu projektu uchwały wnoszonego przez podmioty posiadające inicjatywę uchwałodawczą (określone w § 56 ust. 1 Statutu) należy wskazać jedynie *potrzebę jej podjęcia*.

Przepis § 3 ust. 3 uchwały znacznie zaostrza wymogi co do uzasadnień projektów uchwał zgłaszanych w ramach inicjatywy obywatelskiej. Tym samym osoby wnoszące obywatelską inicjatywę uchwałodawczą znalazły się w gorszej sytuacji prawnej niż inne podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej.

Z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. Rada wykonując obowiązek zawarty w art. 41a ust. 5 ustawy powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców miasta inicjatyw w tym zakresie. Wprowadzając regulacje zawarte w § 3 ust. 3 Rada w istocie ogranicza, a przynajmniej utrudnia mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona również wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 2 uchwały Rada postanowiła, iż Komitet zgłasza swoje powstanie do Biura Partycypacji Społecznej Urzędu Miasta Lublin zwanego dalej „Biurem” wskazując swojego *Przedstawiciela, jego zastępcę* oraz dane kontaktowe (ust. 2). Informację o powstaniu Komitetu, wraz z listą jego członków, wskazaniem *Przedstawiciela jego zastępcy* oraz danymi kontaktowymi zamieszcza się na stronie internetowej Urzędu Miasta Lublin oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Lublin (ust. 4).

Stosownie do § 5 uchwały, projekt i uzasadnienie w imieniu Komitetu podpisuje *Przedstawiciel lub jego zastępca* (ust. 2). *Przedstawiciel lub jego zastępca* ma prawo uczestniczyć z prawem zabierania głosu, w tym prezentowania Projektu, we wszystkich sesjach Rady i posiedzeniach jej komisji, których przedmiotem jest zgłaszany projekt (ust. 11). *Przedstawiciel lub jego zastępca* po uzyskaniu zgody Komitetu na piśmie, wyrażonej większością głosów członków Komitetu, mogą dokonywać zmian w projekcie uchwały (ust. 12).

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższy przepis ustawy nie upoważnienia rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów inicjatyw uchwałodawczych, w szczególności w zakresie wprowadzenia obowiązku wyznaczenia przedstawiciela komitetu czy jego zastępcy. Takie uprawnienie nie mieści się ani w zasadach wnoszenia inicjatyw obywatelskich ani w zasadach tworzenia komitetów uchwałodawczych. W ramach ustawowej delegacji do określenia zasad tworzenia komitetów inicjatywy uchwałodawczej rada jest uprawniona do uchwalenia przepisów, które odnoszą się do warunków związanych wyłącznie z powstaniem komitetu, a nie dotyczą sfery jego późniejszego działania.

Ponadto, jak wynika z art. 41a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Literalna wykładnia tego przepisu w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości wskazuje, że w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej należy zapewnić możliwość reprezentacji komitetu. Podkreślić jednak należy, że ustawodawca ustanowił prawo do wyznaczenia osoby lub osób uprawnionych do reprezentowania komitetu, a nie obowiązek ich wyznaczenia. Tymczasem w przywołanych wyżej regulacjach uchwały, w ramach procedury związanej z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą Rada Miasta Lublin wprowadziła obowiązek wyznaczenia Przedstawiciela i jego zastępcy.

W ocenie organu nadzoru takim działaniem Rada wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego i naruszyła art. 41a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadzając odmienne od ustawowych zasady reprezentacji komitetu.

Jak trafnie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 lutego 2019r., sygn. akt II SA/OI 47/19: *„W ocenie Sądu kwestia ustanowienia pełnomocnika w ogóle nie mieści się w pojęciu zasad tworzenia komitetu inicjatyw uchwałodawczych, lecz trybu jego działania, do określenia którego sejmik nie został upoważniony. Zupełnie chybione jest przy tym powoływanie się na regulacje zawarte w ustawie o inicjatywie ustawodawczej, czy też w ustawie o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych. Należy przede wszystkim wskazać, że w myśl art. 1 ustawy o inicjatywie ustawodawczej ustawa ta reguluje tryb postępowania – a nie zasady - w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Skoro zatem sam ustawodawca uznaje, że powołanie pełnomocnika mieści się w zakresie trybu wykonywania inicjatywy ustawodawczej, to tym samym wyklucza to uznanie, że powołanie pełnomocnika mieści się w zakresie przyznanego sejmikowi upoważnienia do określenia zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, czy też zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. Przy czym w żadnym wypadku nie można utożsamiać pojęcia trybu i zasad, jak twierdzi skarżący, gdyż tryb odnosi się do kwestii proceduralnych, podczas gdy zasada – do kwestii merytorycznych (podstaw działania). Wskazać przy tym należy, że ustawodawca rozdziela te pojęcia”*.

Poza delegację ustawową wykracza również § 4 ust. 4 uchwały, w którym Rada Miasta wskazała, iż *wycofanie poparcia udzielonego Projektowi jest nieskuteczne*.

Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady wyłącznie do zagadnień określonych w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, które nie obejmują kwestii skutków wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały (zob. przywołany wyżej wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019r.).

Jak stanowi § 5 uchwały, biuro (Biuro Partycypacji Społecznej Urzędu Miasta Lublin) rejestruje Projekt i po pozytywnej weryfikacji formalnej umieszcza wraz z uzasadnieniem na stronie internetowej Urzędu Miasta Lublin oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Lublin (ust. 3). Biuro przekazuje do wskazanych przez Prezydenta Miasta Lublin komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Lublin Projekt celem przeprowadzenia weryfikacji podpisów mieszkańców o których mowa w ust. 1 (ust. 4). Jeżeli weryfikacja podpisów mieszkańców wykaże że do Projektu nie dołączono wymaganej liczby podpisów, Dyrektor Biura wyznacza Komitetowi 14 dniowy termin na uzupełnienie podpisów (ust. 5). Termin o którym mowa w ust. 5 może być wyznaczony tylko raz a jeśli kolejna weryfikacja wykaże że do Projektu nie dołączono wymaganej liczby podpisów Projektowi nie nadaje się dalszego biegu, o czym zawiadamia się Komitet oraz informuje się na stronie internetowej Urzędu Miasta Lublin i w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Lublin (ust. 6). Jeżeli analiza Projektu wykaże, że Projekt nie zawiera uzasadnienia bądź nie zawiera ono informacji wskazanych w § 3 ust. 3, Dyrektor Biura wyznacza Komitetowi 14 dniowy termin na uzupełnienie wskazanych braków (ust. 7). Termin, o którym mowa w ust. 7 może być wyznaczony tylko raz, a jeśli Komitet nie uzupełni wskazanych braków, Projektowi nie nadaje się dalszego biegu, o czym zawiadamia się Komitet oraz informuje się na stronie Urzędu Miasta Lublin i w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Lublin (ust. 8). W przypadku pozytywnej weryfikacji Projektu jest on niezwłocznie przekazywany Przewodniczącemu Rady w celu rozpatrzenia (ust. 9).

W ocenie organu nadzoru przywołane wyżej regulacje uchwały stanowią naruszenie art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W art. 41a ust. 3 ustawa wyraźnie stanowi, 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.*

Zgodnie z wolą ustawodawcy wszelkie działania dotyczące projektów uchwał złożonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przysługują wyłącznie radzie gminy.

Przyznanie wskazanym wyżej komórkom organizacyjnym Urzędu Miasta Lublin kompetencji polegających na dokonywaniu formalnej weryfikacji składanych projektów uchwały, w efekcie której nastąpić może również wstrzymanie biegu projektu (pozostawienie projektu bez rozpoznania), nie znajduje uzasadnienia. Realizacja wskazanych kompetencji oznaczać może bowiem, iż projekt, wbrew intencji ustawodawcy, nigdy nie stanie się przedmiotem obrad Rady Miasta, zgodnie z art. 41a ust. 3 ustawy, co spowoduje całkowite zablokowanie możliwości rozpoznania złożonej inicjatywy uchwałodawczej przez Radę.

Ponadto wskazać należy, iż Rada Miasta nie posiada kompetencji do określania zakresu obowiązków poszczególnych biur, wydziałów czy też pracowników Urzędu Miasta, którzy podlegają służbowo Prezydentowi. Zgodnie z art. 33 ust. 1 i ust. i 3 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem. Jako kierownik wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Pismem z dnia 19 lipca 2019r. (znak:PS-PS-I.530.14.2019) Zastępca Prezydenta Miasta Lublin złożyła wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w treści przedmiotowego uzasadnienia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 309/VIII/2019 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Lublin
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Lublin

Dokument podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym

Podpis: Signature-1810735387

Imię: Przemysław

Nazwisko: Czarnek

Instytucja: Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

Województwo: lubelskie

Miejscowość: Lublin

Data podpisu: 24 lipca 2019 r.

Zakres podpisu: Cały dokument