

Lublin, dnia 28 września 2022 r.

Pan

Paweł Januszek

jazzwg@gmail.com

/z prośbą o poinformowanie

Zainteresowanych/

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 1 września 2022 roku dotyczące uchwały Nr XLIII/378/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich i inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Na wstępie należy podkreślić, że stosownie do postanowień Konstytucji RP, w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.) przyjęto, iż wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy). Ograniczenie kompetencji nadzorczych do kryterium legalności jest konsekwencją chronionej sędownie samodzielności gminy.

Przepisy ustawowe określają szczegółowo, jakie środki nadzorcze wojewoda może stosować. Podstawowym środkiem nadzorczym jest rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały rady gminy albo zarządzenia wydanego przez wójta gminy.

Zgodnie z art. 91 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych ustawami. Stosowanie form ingerencji nadzorczej nieuregulowanych ustawą stanowi przekroczenie kompetencji nadzorczej przez organ nadzoru.

Należy podkreślić, że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza innych kryteriów oceny dokonywanej przez organ nadzoru niż zgodność aktu organu gminy z przepisami prawa. Analiza treści uchwały organu stanowiącego gminy, dokonywana przez organ nadzoru, ma na celu kontrolę zgodności tej uchwały z obowiązującymi przepisami prawa. Nadzorowi nie podlega więc aspekt słuszności, celowości czy gospodarności działań podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Wydając rozstrzygnięcie nadzorcze organ nadzoru jest zobowiązany do wykazania w sposób niebudzący wątpliwości sprzeczności z prawem postanowień badanego aktu, wyjaśniając sens przepisów, które zostały naruszone oraz wypływające z nich dyrektywy, tj. nakazy i zakazy (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 397/00, ONSA 2001/1/117).

Biorąc powyższe pod uwagę, w dniu 22 września 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze (znak PN-II.4131.342.2022) w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIII/378/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich i inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, w części obejmującej § 3 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „i numeru PESEL”, § 6 oraz § 9 ust. 1 w brzmieniu: „nr PESEL”.

W ocenie organu nadzoru brak dostatecznych podstaw prawnych do zakwestionowania zgodności z prawem pozostałych postanowień uchwały Nr XLIII/378/2022.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

W art. 41a powołana ustawa stanowi, że 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).

W wystąpieniu z dnia 1 września 2022 r. podniesiono m. in., że zapis § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały Nr XLIII/378/2022, wprowadzający wymóg pieczętka i podpisu radcy prawnego/adwokata potwierdzającego zgodność z prawem projektu uchwały składanego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej *„zmusza mieszkańców do poniesienia kosztów, bądź niekoniecznie dobrej, darmowej usługi prawnej, mimo tego, że lokalna administracja dysponuje zasobami obsługi prawnej”*.

Ponadto zarzucono, iż określony w § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały wymóg dołączenia do projektu uchwały wykazu czytelnych podpisów mieszkańców *„co jest wyraźnie już określone w prawie i wynika z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a przy nadinterpretacji może skutkować odrzucaniem poprawnych, własnoręcznych, czytelnych podpisów”*.

Zakwestionowano także § 4 uchwały, który stanowi, że *projekty uchwał wnoszone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej muszą spełniać wymogi formalne, o których mowa w § 3 niniejszej uchwały*.

W odniesieniu do § 5 uchwały podniesiono, że ograniczenie możliwości uzupełnienia braków formalnych do 30 dni *może skutkować pozbawienia mieszkańców*

możliwości doprowadzenia do końca inicjatywy, zaś zawarty w § 7 uchwały wymóg utworzenia Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej przez co najmniej 5 osób stanowi kolejne utrudnienie, nie wskazuje na spełnienie warunku odformalizowania i przystępności wobec inicjatyw obywatelskich.

Odnosnie § 10 ust. 2 uchwały zarzucono, że „promocja projektu „może być prowadzona poprzez”, jakoby tylko poprzez sposoby promocji wskazane w uchwale, wśród których brak możliwości promocji, np. poprzez zasoby lokalnej administracji samorządowej, takie jak strona internetowa UM, tablice ogłoszeń”.

Końcowo postawiono zarzut braku załączników do uchwały określających wzory projektu uchwały, oświadczenia o założeniu komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, listy poparcia projektu uchwały mieszkańców.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym jedynym organem uprawnionym do określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, jest rada gminy (rada miejska). Rada Miejska w Opolu Lubelskim podejmując przedmiotową uchwałę mogła samodzielnie zadecydować o jej treści - w zakresie objętym powołanym upoważnieniem. Granice samodzielności organu upoważnionego przez ustawę do uregulowania określonych w upoważnieniu kwestii stanowią powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Ustawodawca wskazał bowiem w cyt. wyżej art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, że uchwała rady gminy jest nieważna w zakresie jej „sprzeczności z prawem”.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 763/19, *„uchwała rady gminy winna z jednej (...) mieć na względzie, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika, że wnoszenie uchwał przez wskazaną grupę mieszkańców powinno być realne, nieskomplikowane i maksymalnie odformalizowane, a z drugiej strony (...), realizować obowiązek sformułowania szczegółowych zasad wnoszenia inicjatywy obywatelskiej, a także formalnych wymogów, jakim powinny odpowiadać składane projekty, jak to wynika z art. 41a u.s.g. Podzielić w tym zakresie należy stanowisko skarżącego, że uchwałodawca ustalając pewne zasady postępowania z inicjatywą obywatelską racjonalizuje przebieg procesu legislacyjnego, tworząc dla mieszkańców jasne reguły postępowania, a w tle gwarancję, iż Rada otrzyma projekt uchwały, który będzie mógł być procedowany w tempie zagwarantowanym przez ustawodawcę, a radni z obiektywnych powodów nie zostaną zmuszeni do „odrzućcia” niedopracowanych obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych”.*

W ocenie organu nadzoru regulacjom § 3 ust. 1 pkt 7, § 3 ust. 2 pkt 1 w zakresie słowa „czytelnych”, § 4, § 5, § 7, § 10 ust. 2 nie można postawić zarzutu sprzeczności z prawem. W ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 41a ustawy o samorządzie gminnym mieści się określenie przez Radę Miejską szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty i ww. regulacje uchwały należą do materii objętej zakresem upoważnienia ustawowego.

Wymogi złożenia pieczętki i podpisu radcy prawnego/adwokata na potwierdzenie zgodności projektu uchwały z prawem oraz dołączenia do projektu uchwały wykazu czytelnych podpisów mieszkańców mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę miejską formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty uchwał. Określony w § 5 uchwały termin na uzupełnienie braków formalnych stanowi o zasadach wnoszenia inicjatyw obywatelskich, do których określenia został upoważniony organ stanowiący gminy. Wskazanie liczby osób, które mogą utworzyć Komitet Inicjatywy Uchwałodawczej, stanowi o zasadach tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, o których mowa w przepisie upoważniającym. W uchwale podejmowanej na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym powinny być również określone wyczerpująco zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych.

Z przepisu upoważniającego do podjęcia uchwały Nr XLIII/378/2022 w żaden sposób nie wynika, że powinna ona zawierać załączniki w przedstawionym zakresie. W treści uchwały powinny być uregulowane wszystkie kwestie objęte zakresem upoważnienia ustawowego.

Jak już wspomniano, poza zakresem kompetencji organu nadzoru pozostaje ocena słuszności, celowości czy odbioru społecznego przyjętych rozwiązań. Wskazane regulacje przedmiotowej uchwały nie naruszają przepisów powszechnie obowiązujących i mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na względzie, brak jest podstaw prawnych do stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 7, § 3 ust. 2 pkt 1 w zakresie słowa „czytelnych”, § 4, § 5, §7 oraz § 10 ust. 2 uchwały Nr XLIII/378/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim.

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Paweł Chruściel
Dyrektor
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

/podpisano elektronicznie/

KLAUZULA INFORMACYJNA DOT. DANYCH OSOBOWYCH

Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest **Wojewoda Lubelski**.

Wojewoda Lubelski wykonuje swoje zadania przy pomocy Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin.

W sprawie przetwarzania danych osobowych może Pani/Pan kontaktować się z Urzędem:

- listownie: ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin;
- telefonicznie: 81 74 24 111;
- e-mailem: iod@lublin.uw.gov.pl.

Przetwarzamy Pani/Pana dane osobowe w celu rozpatrzenia złożonej skargi lub wniosku na podstawie *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.).

Pani/Pana dane osobowe przekazywane były osobom upoważnionym – pracownikom tut. Urzędu, którzy musieli mieć dostęp do danych w celu rozpatrzenia Pani/Pana skargi lub wniosku.

W przypadku jeśli Wojewoda Lubelski nie byłby organem właściwym do rozpatrzenia Pani/Pana skargi lub wniosku Pani/Pana dane osobowe mogły zostać przekazane, zgodnie z właściwością, do rozpatrzenia innym uprawnionym organom na podstawie przepisów prawa.

Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w tut. Urzędzie przez okres niezbędny do rozpatrzenia skargi lub wniosku oraz przez okres zgodny z kategorią archiwalną, wynikającą z *Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy*.

Ma Pani/Pan prawo dostępu do swoich danych oraz ich sprostowania. Ma Pani/Pan również prawo do wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych gdy uzna Pani/Pan, że przetwarzanie Pani/Pana danych narusza przepisy 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 danych osobowych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

Podanie przez Panią/Pana danych osobowych jest konieczne do rozpatrzenia Pani/Pana skargi lub wniosku. Jeśli nie podałyby Pani/Pan swoich danych osobowych skarga lub wniosek nie zostałby rozpatrzony.

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	3777307.8656757.8819283
Nazwa dokumentu	odpowiedź na skargę dot. uchwały w sprawie inicjatywy obywatelskiej.pdf
Tytuł dokumentu	odpowiedź na skargę dot. uchwały w sprawie inicjatywy obywatelskiej
Sygnatura dokumentu	PN-II.1410.105.2022
Data dokumentu	28.09.2022 14:28:41
Skrót dokumentu	86B310919D68810D276C84D47BED0DFAEC1115C6
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	28.09.2022
Podpisane przez	Paweł Chruściel; LUW w Lublinie dyrektor wydziału
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego karta
	EZD 3.108.84.84.
Data wydruku:	28.09.2022 14:49:33
Autor wydruku:	Stelmasiewicz Emilia