



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.142.2021

Łódź, 3 marca 2021 r.

**Rada Gminy Nowosolna**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

**stwierdzam nieważność**

Uchwały Nr XXXII/218/21 Rady Gminy Nowosolna z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Nowosolna podjęła w dniu 27 stycznia 2021 r. uchwałę Nr XXXII/218/21 w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy zawiadomienia w dniu 11 lutego 2021 r. znak: PNIK-I.4131.142.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 19 lutego 2021 r. znak: RZG.0711.55.2021.MP Wójt Gminy Nowosolna poinformował, że nowy projekt uchwały uwzględniający zastrzeżenia organu nadzoru zostanie wprowadzony do porządku obrad na sesji planowanej w marcu 2021r.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, która jest sprzeczna z prawem z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka  
[www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu)

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie [www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu) w zakładce ochrona danych osobowych.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym (dalej – ustawa) 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.

Wymienione w treści art. 41a ust. 5 ustawy elementy stanowią obligatoryjne składniki uchwały, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane. Wynika to z użytego przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia słowa „określi”. Zastosowanie tej formuły z jednej strony oznacza obowiązek uregulowania w uchwale wszystkich elementów określonych tym przepisem, z drugiej zaś strony wyznacza radzie gminy granice upoważnienia ustawowego. Przekroczeniem granic tego upoważnienia będzie zawarcie w uchwale regulacji nieznanymi uzasadnienia w normie kompetencyjnej wynikającej z art. 41a ust. 5 ustawy.

Zatem z powołanego wyżej przepisu wynika, że Rada ma za zadanie unormować wyłącznie zagadnienia wynikające z delegacji ustawowej. Upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, musi być ono wyraźne, a nie dorozumiane, co oznacza, że organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych, niż określone w przepisie ustawowym (wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 683/19).

W świetle powołanego wyżej wyroku i utrwalonego w tym zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz brzmienia art. 41a ust. 5 ustawy, Rada Gminy Nowosolna wprowadziła w Załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały szereg zapisów, które wykraczają poza upoważnienie ustawowe.

W § 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada zawarła regulacje, które stanowią definicję pojęć używanych w uchwale. Treść tych zapisów wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 41a ust. 5 ustawy, bowiem przepis ten jednoznacznie określa zakres materii, która podlega regulacji przez lokalnego uchwałodawcę. Z kolei w § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada przyjęła, iż inicjatywa obywatelska może dotyczyć projektu uchwały w sprawie pozostającej w zakresie właściwości Rady Gminy Nowosolna.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do określania spraw, które mogą być przedmiotem projektów uchwał składanych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W konsekwencji zawarte w § 2 i § 3 postanowienia wykraczają poza upoważnienie ustawowe.

W § 5 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, iż zawiadomienie o utworzeniu Komitetu należy zgłosić według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały. Załącznik ten zawiera rubrykę, w której należy podać numer PESEL.

Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a tym samym regulacja ta jest sprzeczna z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy. Wprowadzenie tej regulacji jest nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących określeniu „mieszkańca gminy”, a jednocześnie stanowi ograniczenie kręgu „mieszkańców gminy” do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie posiada takiego numeru. Ponadto numer PESEL nie jest elementem niezbędnym pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, bowiem w żaden sposób nie wskazuje na miejsce zamieszkania danej osoby. Zdaniem organu nadzoru to właśnie miejsce zamieszkania ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoby tworzące komitet są mieszkańcami gminy, gdyż takie kryterium zastosował ustawodawca w art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych, bowiem w myśl wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 1 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16, WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 455/20, numer PESEL służy identyfikacji osoby fizycznej, a nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania.

Ponadto we wzorze stanowiącym Załącznik Nr 2 do uchwały zawarto oświadczenie o treści „Oświadczam, że posiadam czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego Gminy Nowosolna oraz zapoznałam/em się z klauzulą informacyjną wobec Pełnomocnika oraz członków Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej w związku inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców Gminy”. Zdaniem organu nadzoru niezrozumiały jest zapis dotyczący zapoznania się z „klauzulą informacyjną”, bowiem nie jest znana jej treść i cel tej klauzuli. Stosownie do treści § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, przepisy redaguje się tak, aby zawierały one sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tym samym tak sformułowane oświadczenie zawarte w Załączniku Nr 2 do uchwały tego wymogu nie spełnia.

W § 5 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada zawarła regulację dotyczącą wskazania spośród członków Komitetu pełnomocnika Komitetu.

Zapis taki jest niezgodny z art. 41a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo (a nie obowiązek) wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Zarzut ten dotyczy również zapisów zawartych § 8, § 10, § 11 oraz § 16 ust. 2 oraz w Załączniku Nr 2, w których mowa jest o pełnomocniku komitetu.

W § 5 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada wskazała, że kampania promocyjna służy przedstawieniu i wyjaśnieniu treści projektu uchwały, stanowiącej przedmiot inicjatywy uchwałodawczej. Z kolei § 5 ust. 7 Załącznika Nr 1 do uchwały stanowi: „Komitet wskazuje, w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy Nowosolna, miejsca udostępnienia projektu uchwały do publicznego wglądu”.

Organ nadzoru podziela pogląd Rady co do rozumienia kampanii promocyjnej, jednakże w ocenie organu nadzoru uchwała powinna zawierać postanowienia dotyczące zasad prowadzenia kampanii promocyjnej konkretnej inicjatywy uchwałodawczej.

Zasady promocji zgodnie z przepisem ustawy winny być zawarte w uchwale i tak sformułowane, aby nie było wątpliwości na czym promocja polega. Trudno przyjąć, że zasady te wynikają z treści § 5 ust. 6 i ust. 7 ustawy, ponieważ za działania promocyjne nie można uznać wskazania miejsc udostępnienia projektu uchwały do publicznego wglądu. Reasumując zdaniem organu nadzoru Rada nie wykonała w tym zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 41a ust. 5 ustawy tj. nie określiła zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych.

W § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały zawarto regulację dotyczącą przekazania Wójtowi Gminy Nowosolna projektu uchwały celem uzyskania opinii prawnej, co do złożonego projektu z jednoczesnym określeniem terminu uzyskania opinii.

Zapis ten wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 41a ust. 5 ustawy, bowiem przepis ten nie wprowadza dodatkowych wymogów w zakresie oceny projektu uchwały. Zastrzeżenie to dotyczy również treści § 10 oraz § 11, w których Rada określiła czynności wykonywane przez Wójta oraz Pełnomocnika Komitetu. Regulacje te stanowią wewnętrzną procedurę prac nad projektem uchwały.

Ponadto § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały narusza przepis art. 19 ust. 2 ustawy, w myśl którego zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie

obrad rady, a nie wykonywanie czynności, których mowa § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 763/19).

W § 11 pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały zawarto regulację odnoszącą się do listy osób popierających projekt uchwały, która powinna zawierać min. numery PESEL. Ponadto wzór listy tych osób stanowi załącznik nr 3 do uchwały. Wcześniej przedstawione uwagi organu nadzoru dotyczące numeru PESEL oraz klauzuli informacyjnej odnoszą się również do omawianego § 11 pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały.

Zgodnie z § 12 Załącznika Nr 1 do uchwały projektowi uchwały wniesionemu po upływie terminu, o którym mowa w § 11 Przewodniczący Rady nie nadaje biegu o czym informuje pełnomocnika Komitetu. Zapis taki narusza art. 41a ust. 3 ustawy zgodnie, z którym 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, co oznacza, że nie można nie nadać biegu projektowi uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej.

W § 13 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, iż przewodniczący rady przekazuje w terminie trzech dni roboczych projekt uchwały oraz listę, o której mowa w § 11 Wójtowi Gminy Nowosolna w celu 1) przeprowadzenia weryfikacji listy pod kątem zgodności z rejestrem wyborców, 2) poddania projektu uchwały opinii prawnej.

Powyższe oznacza, że Rada bezpodstawnie ograniczyła krąg osób uprawnionych do popierania projektu uchwały do osób wpisanych do stałego rejestru wyborców Gminy. Zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić grupa mieszkańców gminy posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Wymóg przeprowadzenia weryfikacji listy mieszkańców popierających projekt uchwały pod kątem zgodności z rejestrem wyborców, nie wynika z powołanego przepisu ustawy. W konsekwencji postanowienie to wykracza poza upoważnienie ustawowe.

Odnosnie pkt 2 tego paragrafu, to niezrozumiałe jest po raz kolejny poddawanie projektu uchwały opinii prawnej, skoro już raz projekt uchwały był przekazany do opinii w myśl § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały. Ponadto w § 14 Załącznika Nr 1 do uchwały, Rada określiła termin przeprowadzenia czynności, o których mowa w § 13.

Zapisy te wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 41a ust. 5 ustawy, bowiem przepis ten nie wprowadza dodatkowych wymogów w zakresie oceny projektu uchwały, natomiast omawiane regulacje stanowią wewnętrzną procedurę prac nad projektem uchwały.

W § 15 Załącznika Nr 1 do uchwały zawarto uregulowania dotyczące nie nadania

biegu projektowi uchwały, które naruszają art. 41a ust. 3 ustawy. W myśl tego przepisu 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, co oznacza, że nie można nie nadać biegu projektowi uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej.

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż rozstrzygnięciem nadzorczym należy objąć w całości uchwałę Nr XXXII/218/21 Rady Gminy Nowosolna z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Stwierdzenie nieważności poszczególnych regulacji Załącznika Nr 1 do uchwały czyniłoby uchwałę aktem niekompletnym i niespełniającym wymogów art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie Rada Gminy nie wykonała delegacji ustawowej zawartej w art. 4a ust. 5 ustawy tj. nie określiła zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

***Tobiasz Bocheński***

Do wiadomości  
Wójt Gminy Nowosolna