



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.350.2019

W P Ł Y N Ę Ł O
URZĄD GMINY w Węgierskiej Górze
SEKRETARIAT
05.07.2019
Zał. dz. 0.5178.2019
podpis
ZNAK SPRAWY

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 5 lipca 2019 r.

RG/RP/SG
[Signature]

Katowice, dnia 5 lipca 2019 r.

Rada Gminy Węgierska Górka

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/62/2019 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia Komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, dalej jako „uchwała”, – w części, określonej w:

- § 3, § 4, § 10, § 14, § 15 i § 16 uchwały - jako sprzecznej z art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506), dalej jako „ustawa”,
- § 7 uchwały w zakresie wyrazów „oraz wykaz osób wskazanych do reprezentowania Komitetu podczas prac rady gminy”, jako sprzecznej z art. 41a ust. 4 ustawy,
- § 13 uchwały - jako sprzecznej z art. 41a ust. 2 pkt 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2019 r. Rada Gminy Węgierska Górka przyjęła uchwałę Nr VI/62/2019 w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia Komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. W podstawie prawnej uchwały wskazano w szczególności przepisy art. 41a ust. 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2019 r.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie bowiem 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.

Tymczasem, w § 3 uchwały Rada Gminy Węgierska Górką postanowiła, że w *przypadku, gdy projekt nie spełnia wymagań, Przewodniczący Rady Gminy Węgierska Górką wzywa osoby wskazane przez Komitet inicjatywny do uzupełnienia braków formalnych w terminie 30 dni*. I dalej, w przepisie § 4 uchwały: *nieuzupełnienie braków formalnych we wskazanym terminie uniemożliwia przedłożenie pod obrady rady gminy złożonego projektu uchwały*. W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy § 3 i § 4 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 Gminy Węgierska Górką nie może tym samym zostać upoważniony do *wzywania osób wskazanych przez komitet inicjatywny do uzupełnienia braków formalnych w terminie 30 dni*. W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się również prawo do *nieprzedłożenia pod obrady rady gminy złożonego projektu uchwały w przypadku nieuzupełnienia braków formalnych we wskazanym terminie*. 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 w § 3 i § 4 uchwały Przewodniczącemu Rady Gminy Węgierska Górką w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Tym samym, Rada Gminy Węgierska Górką przepisem § 3 i § 4 uchwały wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że sprzeczny z przepisem art. 41a ust. 4 ustawy pozostaje przepis § 7 uchwały w zakresie, w którym Rada kategorycznie postanawia, że *zawiadomienie zawiera informację o przedmiocie inicjatywy uchwałodawczej – projektowanym akcie prawnym oraz wykaz osób wskazanych do reprezentowania Komitetu podczas prac rady gminy*. 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 gminy posiada zatem kompetencję jedynie do dopuszczającego (fakultatywnego) sposobu określenia wymogów w zakresie wykazu osób wskazanych do reprezentowania komitetu. Tym samym przepis § 7 uchwały w zakresie zwrotu: *oraz wykaz osób wskazanych do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy* wydany został z istotnym naruszeniem przepisu art. 41a ust. 4 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, również § 10 uchwały, w którym Rada postanowiła, że *projekty uchwał, o których mowa w § 9 podlegają procedurze przeprowadzenia konsultacji społecznych*

zgodnie z przepisami odrębnej uchwały Rady Gminy Węgierska Górką wydany został z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 41a ust. 5 ustawy. Obowiązek poddania konsultacjom projektu uchwały wniesionego w ramach inicjatywy obywatelskiej nie może być w szczególności utożsamiany ze szczegółowymi zasadami wnoszenia inicjatyw obywatelskich. W tym przypadku, jako niezgodne z zasadami poprawnej legislacji należy również uznać działanie Rady polegające na odesłaniu do realizacji obowiązków odrębnych (w tym przypadku konsultacji), wynikających już z unormowań zawartych w przyjętych przez radę odrębnych aktach prawa miejscowego. Wątpliwości może budzić również zakres aktów (projektów uchwał) poddanych obowiązkowi konsultacji. Zgodnie z wolą Rady są to bowiem wszystkie projekty uchwał złożone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Tymczasem, co do zasady, obowiązkowi konsultacji podlegają jedynie projekty aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji prowadzących działalność w sferze publicznej. Tym samym działanie Rady Gminy w zakresie wynikającym z § 10 uchwały uznać należy za naruszające prawo w sposób istotny.

Dokonując dalszej analizy badanej uchwały organ nadzoru ustalił, że w § 13 uchwały Rada Gminy Węgierska Górką postanowiła, że *do projektu uchwały dołącza się wykaz czytelnych podpisów, co najmniej 200 mieszkańców Gminy Węgierska Górką występujących z inicjatywą obywatelską, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Gminy Węgierska Górką z podaniem ich imienia, nazwiska, adresu zamieszkania i daty ich urodzenia*. Unormowanie w zakresie minimalnej, wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt uchwały uznać należy za prawnie niedopuszczalną modyfikację przepisu art. 41a ust. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć (...) w gminie do 5000 mieszkańców - **co najmniej 100 osób**. Materia będąca przedmiotem analizowanego przepisu uchwały została już zatem precyzyjnie unormowana ustawowo. Tym samym, Rada Gminy Węgierska Górką przepisem § 13 uchwały, w części przepisu wskazującej na minimalną liczbę 200 mieszkańców Gminy Węgierska Górką *występujących z inicjatywą obywatelską*, wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Węgierska Górką w § 14 uchwały ustaliła obowiązek dołączenia do wniosku zgody na przetwarzanie danych osobowych od osób, które udzieliły poparcia – podpisały wniosek o wystąpienie z inicjatywą obywatelską. W ocenie organu nadzoru, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów (tu: art. 6 ust. 1 lit. c) 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE L Nr 119), dalej jako "RODO", w analizowanym przypadku przetwarzanie danych będzie niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (tu: obowiązku wykazania poparcia inicjatywy przez niezbędną liczbę osób), a tym samym osoba, której dane dotyczą nie ma podstaw do wyrażenia zgody na przetwarzanie swoich danych. Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z art. 4 pkt 11 RODO „zgoda” osoby, której dane

dotyczą oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych. Należy zatem stwierdzić, że w analizowanym przypadku, złożenie podpisu wyrażającego poparcie dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uznać należy za wyrażne działanie potwierdzające przyzwolenie na przetwarzanie danych osobowych w zakresie związanym z realizacją obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że Rada w § 15 i § 16 uchwały w sposób niezgodny z prawem ustaliła zasady *wycofania* projektu uchwały zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zakres delegacji ustawowej wyrażonej w przepisie art. 41a ust. 5 ustawy upoważnia radę gminy wyłącznie do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a nie ich wycofywania, jak uczyniła to Rada Gminy Węgierska Górka w analizowanym § 15 i § 16 uchwały. Podkreślić należy również, że o dalszym przebiegu procesu uchwałodawczego, dotyczącego projektów złożonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, rozstrzygnął już sam ustawodawca postanawiając w przepisie art. 41a ust. 3 ustawy, 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. Tym samym, działanie Rady w zakresie unormowań dotyczących możliwości wycofania projektu uchwały ocenić należy jako naruszające prawo w sposób istotny. Dokonując takiego uregulowania Rada Gminy naruszyła art. 2 Konstytucji. Podstawową zasadą państwa prawnego jest bowiem to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

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 VI/62/2019 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia Komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego

