



br
08.07.2019

Olsztyn, dnia 3 lipca 2019 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), **stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/56//2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2019 roku Rada Miejska w Kisielicach podjęła uchwałę Nr VI/56/2019, której przedmiotem jest określenie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 czerwca 2019 r.

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 do uregulowania wyłącznie kwestie nieobjęte 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. Powyższe wynika z użytej przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia formuły -"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, w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie, zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, że ustawy nakaz uregulowania określonej materii, powoduje, że w razie gdy uchwała materii tej nie zawiera, to nie spełnia wymogów prawa, a więc jest z nim sprzeczna (wyrok z dnia 18.01.2018 r. WSA w Gliwicach sygn. akt: IV SA/GL584/17; wyrok z dnia 11.06.2003 r. WSA w Krakowie sygn. akt: IISA/Ka 472/03 – wprawdzie orzeczenia te dotyczą innych zagadnień, ale mają one odniesienie w przedmiotowej sprawie).

Zdaniem organu nadzoru, uchwała Rady Miejskiej w Kisielicach w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie wyczerpuje dyspozycji wynikającej z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, nie zawiera bowiem formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

W § 3 ust. 6 uchwały, Rada Miejska postanowiła, iż do zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, może być dodatkowo dołączony projekt stosownej uchwały przygotowany przez Komitet

zgodnie z właściwymi przepisami o zasadach techniki prawodawczej i postanowieniami Statutu.

W ocenie organu nadzoru wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej winny być uregulowane wyczerpująco w uchwale podejmowanej na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy, bowiem jest to istotny element przedmiotowej uchwały, zatem brak jest podstaw do odsyłania, w tym zakresie, do innych przepisów i zasad, jak to uczyniła Rada Miejska.

Regulacja, zawarta w ust. 5 § 3 uchwały, określająca elementy, jakie należy dołączyć do zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej, nie wyczerpuje upoważnienia wynikającego z ww. przepisu – art. 41a ust. 5 ustawy.

Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto, w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że w uchwale zawarto postanowienia naruszające prawo, a mianowicie;

W § 3 ust. 3 pkt 6 uchwały, postanowiono, iż oświadczenie o którym mowa w ust. 2, zawiera oświadczenie członków Komitetu o wyrażeniu zgody na przetwarzanie ich danych osobowych w ramach czynności wykonywanych w związku z realizacją obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, powyższa regulacja znajduje również odzwierciedlenie w załączniku Nr 1 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów (art. 6 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku 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, 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 rozporządzenia 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 zgodę na wejście w skład Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej, uznać należy za wyraźne działanie potwierdzające przyzwolenie na przetwarzanie danych osobowych w zakresie związanym z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

Powyższe uwagi należy odpowiednio odnieść do postanowienia § 7 ust. 5, w zakresie sformułowania:...”oraz o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych w ramach czynności wykonywanych w związku z realizacją obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz rozpatrzeniem projektu uchwały przez Radę”, a także zawartego w załączniku nr 2 do uchwały sformułowania: „... i wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do rozpatrzenia projektu uchwały”.

W § 3 ust. 5 Rada Gminy określiła, elementy, jakie musi zawierać pisemna propozycja inicjatywy uchwałodawczej, dołączona do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej, w pkt 4, pkt 6, pkt 7 oraz w pkt 8, odpowiednio, zobowiązała do: przedstawienia różnic pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym, jeżeli

są możliwe do wykazania; przedstawienia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych przyjęcia uchwały; wskazania źródeł finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu Gminy oraz do przedstawienia informacji czy projekt był wcześniej procedowany w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W myśl art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Analizując pojęcie „obywatelska inicjatywa uchwałodawcza”, jak podkreśla doktryna, wskazać trzeba, że jest to instrument udziału (partycypacji) w samorządzie terytorialnym, który prowadzi do rozwoju lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, jako świadomej wspólnoty ludzi zamieszkujących określony teren. Istotą omawianej instytucji jest uprawnienie do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez gminę. Ponadto zgodnie z ust. 5 art. 41a ww. ustawy, rada gminy zobligowana jest do określenia, w drodze uchwały, ram formalno-prawnych jej wykonywania, czyli szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminy wynika, iż wnoszenie uchwał (zgłaszania inicjatyw) przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. Rada gminy, wykonując obowiązek zawarty w art. 41a ust. 5 ustawy, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców gminy inicjatyw w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru, formułując zasady określone w § 3 ust. 5 pkt 4,6, 7 i 8 uchwały, Rada Miejska w Kisielicach powyższym wytycznym uchybiła.

W § 5 ust. 1 uchwały, Rada Miejska postanowiła, iż po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady następuje rejestracja inicjatywy uchwałodawczej przez pracownika na stanowisku ds. obsługi biura rady.

W ocenie organu nadzoru wymóg uzyskania pozytywnej opinii Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady, stanowiącej podstawę do rejestracji inicjatywy uchwałodawczej narusza art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a contrario bowiem negatywna opinia Komisji wyklucza rejestrację inicjatywy uchwałodawczej.

Zgodnie z tym przepisem, 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.

W § 8 ust. 1 zd. 2 oraz § 9 uchwały, Rada Miejska wprowadziła regulacje, dotyczące odpowiednio wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały oraz wycofania obywatelskiego projektu uchwały.

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. 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. Tym samym, działanie Rady w zakresie unormowań, dotyczących możliwości wycofania projektu uchwały, ocenić należy jako naruszające prawo w sposób

istotny z uwagi na wykroczenie poza delegację ustawową z art. 41a ust. 5 ustawy. Poza delegację ustawową wykraczają również postanowienia, dotyczące wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały. Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady, wyłącznie do zagadnień wskazanych w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, które nie obejmują kwestii skutków wycofania poparcia udzielonego projektowi uchwały.

Również postanowienia § 8 ust. 2 zd. 3 i ust. 3 zd. 2 uchwały, naruszają art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle ust. 3 art. 41a ustawy, zgłoszony projekt uchwały, w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji. Ustawodawca nie przewidział zatem możliwości nieprzedłożenia złożonego projektu pod obrady rady gminy (miejskiej). Organem upoważnionym do decydowania, co do losów przedłożonego projektu uchwały w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jest rada gminy.

Mając powyższe na uwadze, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymuje:

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Kisielicach
- Burmistrz Kisielic

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego



Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski