

NPII.4131.1.585.2018

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVII/840/2018 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 16 października 2018 r. w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - w całości, jako sprzecznej art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 16 października 2018 r. Rada Miejska Mikołowa przyjęła uchwałę Nr XLVII/840/2018 w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 41a ust. 5 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 października 2018 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie 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.

Organ nadzoru stwierdza, że Rada w § 3 ust. 4 uchwały ustaliła obowiązek dołączenia do projektu uchwały zgody na przetwarzanie danych osobowych od mieszkańców, którzy wystąpili z inicjatywą uchwałodawczą. 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 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 poparcie dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uznać należy za wyrażne

*Dokument podpisany elektronicznie.*

działanie potwierdzające przyzwolenie na przetwarzanie danych osobowych w zakresie związanym z realizacją obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Jak wskazano w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały *projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla Burmistrza.*

W odniesieniu do powyższego zauważyć należy, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych. Ponadto z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do obowiązku przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i do zasad ich redagowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając akt prawa miejscowego, zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania, przy czym nie może on regulować spraw uregulowanych już wcześniej przepisami aktów prawnych usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa, określonej w przepisach rozdziału III Ustawy zasadniczej. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 28 lutego 2003 roku sygn. I SA/Lu 882/02 (publ. *Finanse Komunalne* Nr 4/2003) „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą”. Zatem, jeśli ustawa zastrzega wyłączną właściwość określonych podmiotów do inicjatywy uchwałodawczej oraz wskazuje zadania własne gminy, zastrzeżenie w tym zakresie, zawarte w uchwale, narusza zasadę hierarchii źródeł prawa i tym samym narusza art. 2 Konstytucji RP.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Komitet może utworzyć co najmniej 15 mieszkańców, którzy mają prawo wybierania do Rady i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do Komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL.*

Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice upoważnienia przyznane organowi gminy wskazane w art. 41a ustawy. Wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecież określeniu "mieszkańca gminy", ale stanowi także ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem ewidencyjnym PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim numerem. Ponadto wskazać należy, że numer ewidencyjny PESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, w żaden sposób nie wskazuje bowiem na miejsce zamieszkania danej osoby.

Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie także w stosunku do zakwestionowania przepisu § 9 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazu „PESEL”.

Organ nadzoru stwierdza, że sprzeczny z przepisem art. 41a ust. 4 ustawy pozostaje przepis § 5 ust. 2 uchwały w zakresie, w którym Rada kategorycznie postanawia, że *w imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet.* 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 § 5 ust. 2 i analogicznie § 6 ust. 1, 2, 4 i 5, § 7 ust. 1, § 10 ust. 1, 2 i 5, § 11 ust. 2, 3 i 4 uchwały wydane zostały z istotnym naruszeniem przepisu art. 41a ust. 4 ustawy.

*Dokument podpisany elektronicznie.*

W § 6 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że w wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Rady wzywa Pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy 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 Miejskiej Mikołowa nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania do uzupełnienia braków formalnych zawiadomienia. W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się również prawo do odmowy przyjęcia zawiadomienia w przypadku nieuzupełnienia braków. 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 § 6 uchwały Przewodniczącemu Rady Miejskiej Mikołowa w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Tym samym, Rada przepisem § 6 uchwały wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy. Analogiczna sytuacja dotyczy § 10 ust. 2 i 5 uchwały.

Organ nadzoru stwierdza, że sprzeczny z przepisem art. 41a ust. 4 ustawy pozostaje przepis § 10 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym *projekt uchwały wraz z wykazem podpisów mieszkańców popierających projekt uchwały, Pełnomocnik wnosi do Przewodniczącego Rady nie później niż 3 miesiące od daty przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu*.

Podkreślić należy brak umocowania Rady do określenia terminu, w jakim komitet uchwałodawczy ma zebrać wymaganą liczbę podpisów popierających projekt uchwały.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że Rada w przepisie § 9 ust. 3 uchwały, w którym wskazała, iż *wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne*, oraz w § 12 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 w analizowanym § 9 ust. 3 i § 12 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 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 pozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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 (por. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

*Dokument podpisany elektronicznie.*

W § 13 uchwały postanowiono, iż *wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy uchwalodawczej pokrywa Komitet*. Regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 41a ust. 5 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, również zapisy § 14 uchwały wykraczają poza ramy delegacji ustawowej, ze względu na regulowanie kwestii związanych z rozwiązywaniem komitetów, podczas gdy art. 41a ust. 5 ustawy upoważnia radę gminy jedynie to określenia *zasad tworzenia komitetów*.

Wypada również zauważyć, że w omawianym przypadku – przy uwzględnieniu konstrukcji uchwały – nie jest możliwe wyeliminowanie wyłącznie wskazanych wadliwych postanowień uchwały. Taka ingerencja nadzorcza byłaby równoznaczna z wypaczeniem woli Rady Miejskiej Mikołowa.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **25 listopada 2018 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału

Iwona Andruszkiewicz