

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – praktyka a rozstrzygnięcia nadzorcze

Samorządowe prawo ustrojowe reguluje obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w sposób ogólny, pozostawiając duży zakres swobody organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z wolą ustawodawcy to do ich wyłącznej kompetencji należy określenie: szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw, tworzenia komitetów, promocji i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Regulacje te powinny znaleźć się w uchwale organu stanowiącego, będącej aktem prawa miejscowego. W sytuacji, gdy dana jednostka przed nowelizacją ustaw samorządowych z 2018 r. miała w statucie zapis o prawie mieszkańców do wszczęcia procedury legislacyjnej, organ stanowiący zobowiązany jest do dostosowania wcześniejszej regulacji do nowych przepisów, ale też do uregulowania nowej instytucji w odrębnej uchwale – zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami. Powinno to nastąpić wraz z początkiem nowej kadencji rad w 2018 roku.

Autorzy: prof. dr hab. Jacek Sroka*, dr Joanna Podgórska-Rykała*

Ogólność przepisów, brak punktów odniesienia oraz utrwalonej praktyki orzeczniczej skutkuje częstokroć znaczącymi różnicami pomiędzy powszechną praktyką a treścią części rozstrzygnięć nadzorczych. Rozwiązania, które w jednych jednostkach zostają zakwestionowane, w innych z powodzeniem są wprowadzane w życie. Nie sposób bowiem stwierdzić jednoznacznie, opierając się jedynie na treści przedmiotowej regulacji, które zasady wnoszenia inicjatyw, tworzenia komitetów, a także promocji i jakie formalne wymogi dla składanych projektów – są zgodne z wolą ustawodawcy, a które stanowią nadregulację czy też są na tyle skomplikowane, że mogą utrudniać w sposób niedopuszczalny korzystanie przez mieszkańców z prawa do inicjatywy.

Sytuacja przed nowelizacją

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest instytucją, która ma długoletnią tradycję, szczególnie na szczeblu

gminnym, ale również w powiatach. Na długo przed wprowadzaniem jej do przepisów powszechnie obowiązujących funkcjonowała już w dziesiątkach polskich gmin i powiatów (m.in. w Toruniu od 1991 r., w powiatach: ełckim i waleckim od 2001 r., a w kwidzińskim, kędzierzyńsko-kozielskim, hajnowskim czy bocheńskim od 2005 r.). W obliczu braku przepisów powszechnych, wiele samorządów zdecydowało się na samodzielne ich wypracowanie i wdrożenie, przez co stawały się one przedmiotem regulacji statutowych. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców była więc przez lata instytucją o charakterze fakultatywnym. Mimo sporego zainteresowania tematem, do początku 2018 r. prawo to nigdy nie stało się przedmiotem materii ustawowej, choć w doktrynie i środowiskach samorządowych wielokrotnie o to apelowano. W ciągu ostatniej dekady w orzecnictwie wojewódzkich sądów administracyjnych wykształciły się dwa przeciwstawne stanowiska interpretacyj-

ne. W pierwszym dominował pogląd, że niedopuszczalne jest zastrzeżenie w prawie miejscowym inicjatywy uchwałodawczej na rzecz mieszkańców. Zdaniem sędziów „ustawodawca wyraźnie opowiedział się za ustrojem przedstawicielskim i za ograniczonym – do wyborów i referendum – udziałem mieszkańców gminy w bezpośrednim sprawowaniu władzy i stanowieniu prawa miejscowego. W pozostałych przypadkach mieszkańcy wspólnoty samorządowej podejmują rozstrzygnięcia „za pośrednictwem organów gminy”, co wyłącza ich bezpośredni udział w stanowieniu prawa miejscowego” – wyrok WSA we Wrocławiu z 3 kwietnia 2006 r. (III SA/Wr 584/05). Argumentowano, że brak jednoznacznego odniesienia się ustawodawcy do tej kwestii „ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców”.

Tezy te spotykały się jednak z miazdzącą krytyką w doktrynie i wśród samorządowców, co sprawiło, że na przestrzeni kilku ostatnich lat bardziej popularny stawał się pogląd, w myśl którego, wobec braku ustawowego zakazu, dopuszczalne jest przyznanie w statucie prawa inicjatywy uchwałodawczej innym pomiotom, niż wskazane wprost w przepisach, m.in. grupie mieszkańców, np. wyrok WSA w Krakowie z 8 maja 2012 r. (III SA/Kr 329/12).

Przełomowe orzeczenie NSA

Dopiero wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2013 r. (II OSK 1887/13) przesądził ostatecznie o legalności obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i wskazał samorządom ścieżkę do regulowania jej zasad w przepisach statutowych. Od tego czasu zawierane w statutach gmin, powiatów i województw regulacje nie były już kwestionowane w trybie nadzoru. Treść orzeczenia brzmiała następująco: „Samorząd sam w sobie jest wartością demokratyczną, a do jego cech (określanych także jako «wartości») zalicza się m.in. samodzielność i wspólnotowy, społecznościowy charakter. Wyposażenie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w inicjatywę uchwałodawczą wpisuje się w nurt społeczeństwa obywatelskiego, pozwalając na bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organ uchwałodawczy. (...) przyznanie grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej, przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego, mieści się w granicach obowiązującego prawa, a tym samym prawa tego nie narusza. Zauważyć należy, że w podobny sposób wypowiada się doktryna i piśmiennictwo. Podnosi się tutaj, że wyposażenie obywateli w inicjatywę uchwałodawczą powinno być istotnym instrumentem aktywności obywatelskiej mieszkańców, dającym możliwość większego uczestnictwa w działaniach na rzecz gminy. Nie podaje się przy tym w wątpliwość, że polski ustawodawca dopuszcza wyposażenie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w możliwość zgłaszania projektów uchwał i poddawania ich pod głosowanie.”

Obecnie obowiązująca podstawa prawna

Prawo do wniesienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na szczeblu gminy, powiatu i województwa znajduje swoje źródło normatywne w samorządowych ustawach ustrojowych. Przepisy te wprowadzone zostały w związku z nowelizacją wspomnianych aktów prawnych na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (DzU z 2018 r., poz. 130). Ustawa weszła w życie z końcem stycznia 2018 r., jednak objęła obowiązaniem jednostki samorządu terytorialnego dopiero od nowej – obecnie pięcioletniej – kadencji ich rad, tj. 2018–2023. Omawiana instytucja ma więc od 2018 r. charakter obligatoryjny. Podstawą prawną w gminie jest art. 41a ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. Ustawodawca stanowi w nim, że z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić grupa mieszkańców, którzy posiadają czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Liczebność grupy to: w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób; w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. Ustawodawca jednoznacznie wskazuje też, iż projekt uchwały staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu go, zastrzegając, iż okres ten nie może być dłuższy niż 3 miesiące, licząc od dnia złożenia projektu. W przepisach wprowadza się też pojęcie „komitetu inicjatywy uchwałodawczej”, nie definiując go jednak, a jedynie przyznając mu prawo do wskazania osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Ostatni fragment przepisu dotyczy przyznania radzie gminy wyłącznej kompetencji do określenia w drodze uchwały: (1) szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich; (2) zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych; (3) zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych; (4) formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Regulacja dotycząca obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkań-

ców powiatu została zawarta w art. 42a ustawy o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. Stanowi ona wierne odzwierciedlenie unormowań gminnych, z tym tylko wyjątkiem, że zawyżona została wymagana liczebność grupy mieszkańców mającej prawo do wniesienia inicjatywy. Grupa ta musi liczyć: w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób; w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób. Regulacja inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców województwa została zawarta w art. 89a ustawy o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r. Przepisy są analogiczne do regulacji gminnych i powiatowych. Ustawodawca określa jedynie wyższą liczebność grupy mieszkańców województwa uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą – ustalając ją na co najmniej 1000 osób.

Problemy regulacyjne

Na podstawie wskazanych powyżej przepisów organ stanowiący ma kompetencje do określenia w drodze uchwały kilku istotnych elementów, składających się łącznie na miejscową regulację prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wiąże się to ściśle z umożliwieniem jednostkom wykonywania istotnej części zadań publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność, w myśl jednej z fundamentalnych zasad wyrażonych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego – subsydiarności. Identyczne – co do swojej istoty – zadania są regulowane i realizowane w odmienny sposób w różnych częściach kraju, co ma na celu dopasowanie prawa miejscowego do specyfiki uwarunkowań lokalnych lub regionalnych i umożliwia adekwatne działanie, a zarazem wpływa na skuteczność podejmowanych lokalnie i regionalnie decyzji. Analiza rozstrzygnięć nadzorczych w tym zakresie wskazuje jednak, że wiele gmin, powiatów i województw ma trudności z realizacją tak określonego w ustawie obowiązku. W uchwałach pojawia się – zdaniem organów nadzoru – sporo błędów, szczególnie związanych z przekroczeniem przez lokalnego prawodawcę swoich uprawnień, tj. wyjściem poza delegację ustawową, ale także z nieuprawnionym zawężaniem katalogu spraw dla inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców

czy też zbyt szczegółową i daleko idącą regulacją zasad działania komitetu inicjatywy – m.in. kwestii jego ewentualnego rozwiązania, sposobu finansowania czy też nakładania na niego obowiązków w zakresie przetwarzania danych osobowych mieszkańców oraz regulowania kwestii odpowiedzialności za niezgodne z prawem przetwarzanie danych osobowych czy też nieuprawnionego żądania przez radę, aby komitet inicjatywy zbierając podpisy, obligował popierających projekt uchwały do podania swojego numeru PESEL. Pojawiają się też wątpliwości co do zasad wycofywania udzielonego poparcia czy odnoszące się do sytuacji, gdy rada zamiast zrealizować cały zakres delegacji ustawowej, odsyła do treści innych uchwał, w tym statutu. Inne jeszcze zarzuty dotyczą faktu, iż sformułowane przez organy stanowiące zasady bywają zbyt skomplikowane, co może prowadzić do zniechęcenia potencjalnych projektodawców, m.in. mowa tu o ograniczaniu czasu trwania zbiórki podpisów do konkretnej liczby dni. Organ nadzoru zarzucają też uchwałom, iż zbyt mocno są wzorowane na przepisach dotyczących obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, powtarzając je i próbując dopasować do nich swoje procedury.

Zawężenie zakresu przedmiotowego

obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wielkopolskiego z 22 października 2018 r. (KN-I.4131.1.494.2018.22) obejmuje kilka zarzutów badanej uchwały, w tym m.in. dotyczący zawężenia zakresu spraw, które mogą być regulowane obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. W uchwale rada gminy wskazała, że „obywatelska inicjatywa uchwałodawcza dotyczy spraw wspólnoty lokalnej, które ustawowo należą do zadań własnych gminy, z wyjątkiem spraw, w których ustawy zastrzegają inicjatywę uchwałodawczą dla innych określonych podmiotów, w tym organów gminy”. W ocenie organu nadzoru podstawa prawna uchwały nie upoważnia rady do określania spraw, które mogą być przedmiotem projektów uchwał składanych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Kwestionowanym postanowieniem rada wkroczyła zatem w kompetencje ustawodawcy, dokonując zawężenia katalo-

gu spraw w sposób nieuprawniony. Zakres ten wynika wprost z zapisów ustawowych, czyli musi mieścić się w zakresie zadań i kompetencji organu stanowiącego gminy. Jedynym zastrzeżeniem może być tzw. wyłączna inicjatywa uchwałodawcza na rzecz określonego podmiotu, jeśli przepisy tak stanowią.

Pełnomocnik komitetu

W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody wielkopolskiego z 22 października 2018 r. (KN-I.4131.1.494.2018.22) podniesiono argument, że zobowiązanie komitetu do powołania pełnomocnika i narzucenie mu określonych obowiązków stanowi naruszenie przepisów ustawy, z których w sposób jednoznaczny wynika, że komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo (a nie obowiązek) wskazywać osoby upraw-

stawiciele wskazani przez komitet. Uznano, iż rada nie jest władna w podejmowanej uchwale wprowadzić obowiązku wyznaczenia osób do reprezentowania komitetu.

W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody warmińsko-mazurskiego z 30 października 2018 r. (PN.4131.385.2018) stwierdzono, iż uchwała w sposób istotny narusza prawo, m.in. dlatego, iż rada przewidziała dla pełnomocnika szereg zadań, czyniąc go jedynym właściwym podmiotem do kontaktów i podejmowania wszelkich aktywności związanych z inicjatywą. Zgodnie z oceną organu nadzoru jest to sprzeczne z wolą ustawodawcy, który chce, aby komitet inicjatywy uchwałodawczej miał prawo samodzielnie i wedle własnego uznania wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady. Uznano,

**Z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić grupa mieszkańców, którzy posiadają czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Liczebność grupy to:
w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób;
w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób;
w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób.**

nione do reprezentowania komitetu podczas prac rady. Rada postanowiła bowiem w badanej uchwale, że „komitet wskazuje pełnomocnika, na którym spoczywa obowiązek kontaktu w sprawach związanych z promocją inicjatywy, reprezentowania komitetu w kontaktach z mieszkańcami, procedowaniem uchwały i reprezentowania komitetu przed radą (...) w czasie trwania całej procedury uchwałodawczej”. Podobne zarzuty znalazły się w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody warmińsko-mazurskiego z 20 listopada 2018 r. (PN.4131.437.2018), w którym organ nadzoru podniósł, że „rada w sposób nieuprawniony przyjęła, że w imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani przez członków komitetu w pisemnym oświadczeniu”. Również wojewoda lubelski w rozstrzygnięciu z 14 listopada 2018 r. (PN-II.4131.329.2018) zakwestionował zapis, że w pracach rady nad projektem uchwały komitet reprezentują przed-

że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych.

Zbyt daleko idące uprawnienia przewodniczącego rady

W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody małopolskiego z 22 listopada 2018 r. (WN-II.4131.1.642.2018) zakwestionowano zbyt daleko idące uprawnienia przewodniczącego rady, szczególnie jeśli chodzi o możliwość odmowy nadania biegu projektowi uchwały. Podkreślono, iż zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Zadania te wynikają wprost z ustawy i mają charakter materialno-techniczny. Problem był podnoszony w rozstrzygnięciach organów nadzoru oraz sądów administracyjnych wielokrotnie (por. wyrok WSA w Szczecinie z 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 129/18; wyrok WSA w Gliwicach z 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08), z jednoczesnym

wskazaniem, iż przewodniczący rady nie jest samodzielnym organem, lecz jedynie przewodniczącym organu kolegiałnego, jakim jest rada: „ustawodawca nie upoważnił (...) organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, aby mogły one takie uprawnienia kreować i przyznawać je swoim przewodniczącym” (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody małopolskiego z 20 lipca 2017 r., WN-II.4131.1.23.2017). Uznaje się bowiem, że z samej konstrukcji przepisu dotyczącego roli przewodniczącego rady wynika, iż „ustawodawca użył w nim zwrotu «wyłącznie», co wyraźnie wskazuje na jego wolę ograniczenia zakresu zastosowania przepisu jedynie do zakresu kompetencji przewodniczącego wyszczególnionych wprost w przepisie. Przyjęcie odmiennej, rozszerzającej wykładni (...), oznaczałoby de facto, że działanie przewodniczącego rady nie byłoby oparte na przepisach prawa i stanowiłoby nieuzasadnione ustrojowo zwiększenie jego kompetencji kosztem uprawnień rady” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 94/17). Te argumenty stały się przyczyną zakwestionowania następujących zapisów badanej uchwały: „w przypadku stwierdzenia, że treść projektu uchwały uzasadnienia jest zmieniona, Przewodniczący Rady nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu zawiadomienia Pełnomocnika o odmowie nadania biegu projektowi uchwały” oraz „jeżeli (...) prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt jest mniejsza niż wymagana, Przewodniczący Rady odmawia nadania biegu projektowi uchwały i zawiadamia o tym fakcie Pełnomocnika”. W rozstrzygnięciu podniesiono, iż ustawodawca nie przewidział możliwości upoważniania przewodniczących organów stanowiących do podejmowania władczych, jednoosobowych decyzji w przedmiocie, czy składany projekt spełnia te wymogi i w związku z tym, czy powinien być przedmiotem obrad rady.

Wojewoda lubelski w rozstrzygnięciu z 14 listopada 2018 r. (PN-II.4131.329.2018) zakwestionował – jako niezgodne z delegacją ustawową – zapisy uchwały rady, w których wskazano, że w przypadku stwierdzenia przez przewodniczącego rady

braków formalnych zawiadomienia, przewodniczący ten wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków spowoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia przez radę. Podniesiono, że zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami, co potwierdza orzecznictwo, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (wyrok NSA z 13 maja 2016 r., II OSK 242/16), dlatego też wszelkie kompetencje dotyczące projektów złożonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przysługują tylko radzie.

W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody podlaskiego z 7 grudnia 2018 r. (NK-II.4131.98.2018.AKR) zakwestionowano zapisy uchwały, zgodnie z którymi, w przypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, przewodniczący sejmiku, nie później niż w terminie 14 dni, wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia, co skutkowało rozwiązaniem komitetu po upływie 3 miesięcy od daty postanowienia przewodniczącego o odmowie nadania biegu projektowi uchwały. W ocenie organu nadzoru przewodniczący nie ma ustawowych kompetencji, aby samodzielnie zdecydować o odmowie nadania dalszego biegu projektowi uchwały i nie skierować projektu pod obrady najbliższej sesji. Podniesiono tu kwestię nieuprawnionego poszerzenia zakresu władzy przewodniczącego organu stanowiącego, informując, iż „wszelkie dodatkowe funkcje pełnione przez przewodniczącego ustawodawca wymienił enumeratywnie”.

Wycofanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej lub poparcia dla inicjatywy

W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody kujawsko-pomorskiego z 7 grudnia 2018 r. (145/2018) zakwestionowano przepis uchwały rady określający zasady wycofania inicjatywy obywatelskiej, podnosząc, iż postanowienia na ten temat wykraczają poza delegację ustawową. Również rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody warmińsko-mazurskiego z 23 listopada 2018 r. (PN.4131.445.2018) zawiera zarzut, iż poza delegację ustawo-

Terminy

Ważne:

Pamiętaj! Jeżeli termin przekazania sprawozdania przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, to uważa się go za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego – KPA art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r.

» 30 STYCZNIA 2020

Przekazanie miesięcznych sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych JST
Dotyczy: Rb-27S, Rb-28S

Jednostki przekazujące: regionalne izby obrachunkowe

Jednostki otrzymujące: Ministerstwo Finansów

Forma: dokument elektroniczny

» 31 STYCZNIA 2020

Przekazywanie kwartalnych sprawozdań z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami

Dotyczy: Rb-27ZZ

Jednostki przekazujące: jednostki bezpośrednio realizujące zadania, jednostki obsługujące

Jednostki otrzymujące: zarządy JST

Forma: określona przez zarząd JST

» 31 STYCZNIA 2020

Przekazywanie kwartalnych sprawozdań o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami

Dotyczy: Rb-50

Jednostki przekazujące: jednostki bezpośrednio realizujące zadania, jednostki obsługujące

Jednostki otrzymujące: zarządy JST

Forma: określona przez zarząd JST

» 31 STYCZNIA 2020

Podjęcie uchwały budżetowej

Dotyczy: uchwały budżetowe

Jednostki przekazujące: organy stanowiące JST

Jednostki otrzymujące: regionalne izby obrachunkowe

Forma: dokument

» 31 STYCZNIA 2020

Zwrot dotacji udzielonych z budżetu JST w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych

Dotyczy: zwrot dotacji

Jednostki przekazujące: jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie o systemie oświaty

Jednostki otrzymujące: zarządy JST

Forma: jednostki samorządu terytorialnego

wą wykraczają postanowienia, w których przyjęto, iż wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne po jego wpłynięciu do rady.

Numer PESEL

Wojewoda lubelski w rozstrzygnięciu z 14 listopada 2018 r. (PN-II.4131.329.2018) zakwestionował przepisy dotyczące konieczności wskazania przez mieszkańców udzielających poparcia inicjatywie swojego numeru ewidencyjnego PESEL. W ocenie organu nadzoru dodanie tego obowiązku wykracza poza granice kompetencji przyznanych radzie, ponieważ: „Numer PESEL nie jest ani warunkiem, ani przesłanką bycia mieszkańcem powiatu jak również nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania”. Stanowisko organu nadzoru jest zgodne z linią orzeczniczą. Dla przykładu, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu argumentuje, iż numer ten, mimo że służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, to „nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Już chociażby z tego powodu odwoływanie się do numeru PESEL jest chybiłone, skoro nie służy on rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest mieszkańcem danej jednostki samorządu terytorialnego.” – wyrok WSA we Wrocławiu z 10 maja 2013 r. (III SA/Wr 140/13).

Odesłanie do statutu

W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody warmińsko-mazurskiego z 30 października 2018 r. (PN.4131.390.2018) stwierdzono nieważność uchwały rady z uwagi na fakt, iż w ocenie organu nadzoru nie wypełniała ona w całości delegacji ustawowej. Nie zawarto w niej bowiem formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Zastosowano jedynie odesłanie do przepisów Statutu, jednak nie wskazując w sposób jednoznaczny, które z nich będą miały zastosowanie. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że: „Wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej winny być uregulowane wyczerpująco w uchwale (...) gdyż jest to istotny element uchwały. W (...) zaskarżonej uchwale wskazano, że projekt uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej musi spełniać wymogi formalne określone w Statucie (...). Stosownie

do treści powołanego przepisu brak jest podstaw do odsyłania do innych przepisów, w tym do Statutu.” – wyrok WSA w Łodzi z 10 października 2019 r. (III SA/Łd 683/19).

Zbytняя formalizacja podejmowania inicjatywy uchwałodawczej

Na uwagę zasługuje rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody warmińsko-mazurskiego z 15 listopada 2018 r. (PN.4131.430.2018), w którym podkreślono, że „z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (...) wynika, że wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców (...) powinno być realne i nieskomplikowane. W tej sytuacji sejmik województwa (...) powinien dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców województwa inicjatyw w tym zakresie. (...) przytaczana (...) norma kompetencyjna powinna być interpretowana w sposób ścisły, literalny i zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej jej przepisów oraz wyprowadzanie w tym zakresie kompetencji w drodze analogii”. W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody podlaskiego z 7 grudnia 2018 r. (NK II.4131.98.2018.AKR) wskazano w tym kontekście, że „powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące”. Pewnym nieuzasadnionym i daleko idącym sformalizowaniem procedury będzie m.in. określanie dodatkowych i trudnych do dotrzymania terminów. W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody warmińsko-mazurskiego z 15 listopada 2018 r. (PN.4131.430.2018) zakwestionowano przepisy, zgodnie z którymi zbiórka podpisów trwa nie dłużej niż 90 dni, wskazując, że istotnie wpływa to negatywnie na możliwość korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Powielanie przepisów o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej

W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody podlaskiego z 7 grudnia 2018 r. (NK-II.4131.98.2018.AKR) uznano, że część zapisów uchwały jest powieleniem wprost zapisów ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, m.in. w zakresie prowadzenia kampanii promocyjnej, zbierania podpisów czy też finansowania komitetu.

Organ nadzoru wprost uznał, iż „powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Jedynie na marginesie należy jednak zauważyć, iż ww. ustawa nie ma zastosowania do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uregulowanej w ustawie o samorządzie”.

Brak jednolitej i utrwalonej linii orzeczniczej

Co ciekawe, wszystkie wyżej zakwestionowane rozwiązania zostały przyjęte przez szereg innych jednostek samorządu terytorialnego, w których nadzór prawny nie zdecydował się na zakwestionowanie poszczególnych przepisów miejscowych.

Dla przykładu, w znakomitej większości przypadków (m.in. powiat bełchatowski, powiat brzeziński, powiat kamiennogórski, powiat kętrzyński, powiat koszański) uchwały samorządów zawierają wymóg obligatoryjnego wskazania numeru PESEL każdego z mieszkańców – wnioskodawców projektu uchwały. Jeśli jednak jedynym celem wprowadzenia tego wymogu ma być weryfikacja faktu bycia mieszkańcem, warto zaproponować inne rozwiązanie, a mianowicie samo oświadczenie danej osoby o tym fakcie, zawierające wskazanie jej adresu zamieszkania. Takie rozwiązanie przyjęto m.in. w powiatach: augustowski, olecki czy powiecie kieleckim. Innym przykładem jest kwestia cofnięcia udzielonego projektowi poparcia. Omawiany przepis nie wskazuje wprost, czy dopuszczalne jest cofnięcie raz udzielonego poparcia, co może okazać się w praktyce istotne. Wydaje się, że cofnięcie takie należy za możliwe, ale tylko do momentu wniesienia inicjatywy do rady lub sejmiku, nie później. Co ciekawe jednak, wiele uchwał przyjętych przez samorządy zawiera zapisy o nieskuteczności ewentualnego wycofania poparcia przez mieszkańca. Tak jest w uchwale powiatu gdańskiego: „Wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne”. Zapis ten nie został zakwestionowany w trybie nadzoru. Również przyznanie przewodniczącemu organu stanowiącego uprawnień związanych z procedurą obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest bardzo często spotykane. Pojawia się ono w związ-

ku z regulacją dotyczącą ciągu czynności i związanych z nimi terminów, określających postępowanie z projektem wniesionej uchwały. Dla przykładu, zapis uchwały powiatu ciechanowskiego o treści: „Projekt uchwały Komitetu inicjatywy uchwałodawczej składa w formie pisemnej Przewodniczącemu Rady Powiatu Ciechanowskiego najpóźniej na 21 dni przed terminem posiedzenia zwyczajnego Rady Powiatu Ciechanowskiego (na 3 dni przed terminem posiedzenia nadzwyczajnego)” nie został zakwestionowany przez nadzór prawny wojewody. Podobnie jest w przypadku uchwały powiatu bełchatowskiego, gdzie wskazano, iż „w przypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Rady wzywa Pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia.”

W uchwale powiatu brzezińskiego wskazano, że: „Projekt uchwały (...) powinien być podpisany czytelnym imieniem i nazwiskiem przez członków Komitetu lub osoby upoważnione przez ten Komitet. Projekt uchwały, o którym mowa w ust. podlega zaopiniowaniu przez: radcę prawnego Starostwa Powiatowego pod względem formalno-prawnym; skarbnika powiatu, jeżeli przedmiot regulacji może wywołać określone skutki finansowe dla budżetu powiatu; właściwą komisję rady i Komisję Budżetu, Rozwoju i Promocji Rady Powiatu; inne organy lub podmioty, jeżeli przedmiot regulacji wskazuje na konieczność uzyskania opinii tych podmiotów.” Przepisy te wydają się o tyle interesujące, że ustawodawca nie przewidział żadnych odstępstw od sformułowanych w ustawie zasad, dotyczących konieczności

Organ stanowiący ma kompetencje do określenia w drodze uchwały kilku istotnych elementów, składających się łącznie na miejscową regulację prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wiąże się to ściśle z umożliwieniem jednostkom wykonywania istotnej części zadań publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność, w myśl jednej z fundamentalnych zasad wyrażonych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego – subsydiarności.

Ponadto, wiele rozbieżności wiąże się z kwestią reprezentacji komitetu. Dla przykładu, w powiecie białskim uchwała wskazuje, że „w imieniu i na rzecz Komitetu występuje Pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu osób tworzących Komitet. Pełnomocnik zawiadamia Radę o utworzeniu Komitetu.”. Co ciekawe też, w uchwale powiatu wysokomazowieckiego wskazano sytuacje, w których komitet ulega rozwiązaniu. Dzieje się to w związku z odmową nadania biegu projektowi uchwały lub zakończeniem postępowania uchwałodawczego. Podobne wątpliwości powinny budzić zapisy innej uchwały, która jednak weszła w życie i nie została zakwestionowana przez organ nadzor-

czy. W uchwale powiatu brzezińskiego wskazano, że: „Projekt uchwały (...) powinien być podpisany czytelnym imieniem i nazwiskiem przez członków Komitetu lub osoby upoważnione przez ten Komitet. Projekt uchwały, o którym mowa w ust. podlega zaopiniowaniu przez: radcę prawnego Starostwa Powiatowego pod względem formalno-prawnym; skarbnika powiatu, jeżeli przedmiot regulacji może wywołać określone skutki finansowe dla budżetu powiatu; właściwą komisję rady i Komisję Budżetu, Rozwoju i Promocji Rady Powiatu; inne organy lub podmioty, jeżeli przedmiot regulacji wskazuje na konieczność uzyskania opinii tych podmiotów.” Przepisy te wydają się o tyle interesujące, że ustawodawca nie przewidział żadnych odstępstw od sformułowanych w ustawie zasad, dotyczących konieczności

* *Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Polityk Publicznych*

Terminy

» 1 LUTEGO 2020

Przekazanie rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych
Dotyczy: Rb-27S i Rb-28S
Jednostki przekazujące: jednostki budżetowe, jednostki obsługujące
Jednostki otrzymujące: zarządy JST
Forma: określona przez zarząd JST

» 1 LUTEGO 2020

Przekazanie sprawozdań za IV kwartały z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych
Dotyczy: Rb-30S
Jednostki przekazujące: samorządowe zakłady budżetowe
Jednostki otrzymujące: zarządy JST
Forma: określona przez zarząd JST

» 1 LUTEGO 2020

Przekazanie za IV kwartały sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych
Dotyczy: Rb-34S
Jednostki przekazujące: jednostki budżetowe, jednostki obsługujące
Jednostki otrzymujące: zarządy JST
Forma: określona przez zarząd JST

» 1 LUTEGO 2020

Sporządzanie i przekazanie sprawozdań w zakresie budżetów JST
Dotyczy: Rb-Z i Rb-N za IV kwartał oraz Rb-UZ i Rb-UN za rok
Jednostki przekazujące: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe (nie dotyczy Rb-UN)
Jednostki otrzymujące: zarządy JST
Forma: dokument oraz forma elektroniczna

» 6 LUTEGO 2020

Sporządzanie i przekazanie sprawozdań w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną oraz pozostałych jednostek
Dotyczy: Rb-Z i Rb-N za IV kw. oraz Rb-UZ i Rb-UN za rok
Jednostki przekazujące: samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne ZOZ, samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw
Jednostki otrzymujące: zarządy nadzorujących JST
Forma: dokument oraz forma elektroniczna lub podpisana forma elektroniczna