



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.14.2019

Katowice, dnia 18 stycznia 2019 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Gliwice Nr II/25/2018 z dnia 13 grudnia 2018 roku w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, dalej jako „uchwała” – w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 41a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 4 pkt 2 załącznika do uchwały -w zakresie wyrazów: *numeru PESEL*, jak też § 7 ust. 1 załącznika do uchwały - w zakresie wyrazów: *numeru PESEL* i § 7 ust. 3 załącznika do uchwały -w zakresie wyrazów *i numer PESEL*, jako sprzecznej z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy,
- 3) § 5 ust. 2 -w zakresie wyrazów *oraz sprawdza czy projekt uchwały spełnia wymogi formalne* i ust. 3 załącznika do uchwały oraz § 7 ust. 4 zdanie 2 załącznika uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 zd. 1 i z art. 41a ust. 5 ustawy.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice uregulowała kwestie dotyczące realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców Miasta Gliwice. Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie 19 grudnia 2018 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż we wskazanej części jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 41a ust. 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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. Wydana na powyższej podstawie prawnej uchwała stanowi akt prawa miejscowego, z tego też powodu, podlega ona szczególnym rygorom prawnym. Rada gminy stanowiąca w oparciu o normę art. 41a ust. 5 ustawy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*.

W konsekwencji powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści kwestionowanej uchwały. W tym również przepisów, które - bądź jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego bądź jako powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe - stanowią - w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń).

Przepisem modyfikującym regulacje ustawowe jest niewątpliwie przepis § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, w myśl którego *w załączeniu do projektu uchwały składa się listę poparcia podpisaną przez co najmniej 300 mieszkańców, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Gliwice*. Przyjmując powyższą regulację prawną Rada Miasta Gliwice wkroczyła w materię już unormowaną w art. 41a ust. 1 i 2 ustawy, czym istotnie naruszyła prawo.

Organ nadzoru wskazuje również, że § 4 pkt 2 w zakresie wyrazów: *numeru PESEL*, jak też § 7 ust. 1 w zakresie wyrazów: *numeru PESEL* i § 7 ust. 3 w zakresie wyrazów *i numer PESEL* załącznika do uchwały są sprzeczne z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy. Wprowadzenie ww. regulacji jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przeciw określeniu "mieszkańca gminy", ale stanowi także ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim numerem. Ponadto wskazać należy, że numer PESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, w żaden sposób nie wskazuje bowiem na miejsce zamieszkania danej osoby.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy bowiem jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery - liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (...). Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. (...)*. (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 106/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wskazać należy, że w § 5 ust. 2 *in fine* załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła, że Przewodniczący Rady Miasta Gliwice sprawdza, czy projekt uchwały spełnia wymogi formalne.

W § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła, że *W przypadku braków formalnych Przewodniczący Rady Miasta Gliwice zwraca projekt uchwały i listę poparcia komitetowi wraz z uzasadnieniem*. Z kolei § 7 ust. 4 zdanie 2 uchwały stanowi, że *W przypadku negatywnej weryfikacji, Przewodniczący Rady Miasta w terminie do 14 dni od dnia wpływu zawiadomienia, wzywa komitet do uzupełnienia braków formalnych*. W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy 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 Miasta nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania osób do uzupełnienia braków formalnych. W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się prawo do sprawdzania, czy projekt uchwały spełnia wymogi formalne jak również prawo do nieprzedłożenia pod obrady Rady 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 § 5 ust. 2 in fine, ust. 3 i § 7 ust. 4 zdanie 2 załącznika do uchwały Przewodniczącemu Rady Miasta w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Rady Miasta Gliwice Nr II/25/2018 z dnia 13 grudnia 2018 roku w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak





ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego  
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 14 stycznia 2019

NPII.4131.1.14.2019

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Gliwice Nr II/25/2018 z dnia 13 grudnia 2018 roku w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, dalej jako „uchwała” – w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 41a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 4 pkt 2 załącznika do uchwały -w zakresie wyrazów: *numeru PESEL*, jak też § 7 ust. 1 załącznika do uchwały - w zakresie wyrazów: *numeru PESEL* i § 7 ust. 3 załącznika do uchwały -w zakresie wyrazów *i numer PESEL*, jako sprzecznej z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy,
- 3) § 5 ust. 2 -w zakresie wyrazów *oraz sprawdza czy projekt uchwały spełnia wymogi formalne* i ust. 3 załącznika do uchwały oraz § 7 ust. 4 zdanie 2 załącznika uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 zd. 1 i z art. 41a ust. 5 ustawy.

**Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice uregulowała kwestie dotyczące realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców Miasta Gliwice. Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie 19 grudnia 2018 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż we wskazanej części jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 41a ust. 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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. Wydana na powyższej podstawie prawnej uchwała stanowi akt prawa miejscowego, z tego też powodu, podlega ona szczególnym rygorom prawnym. Rada gminy stanowiąca w oparciu o normę art. 41a ust. 5 ustawy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*.

W konsekwencji powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści kwestionowanej uchwały. W tym również przepisów, które - bądź jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego bądź jako powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym



zakresie orzecznictwa sędow-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń).

Przepisem modyfikującym regulacje ustawowe jest niewątpliwie przepis § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, w myśl którego *w załączeniu do projektu uchwały składa się listę poparcia podpisaną przez co najmniej 300 mieszkańców, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Gliwice*. Przyjmując powyższą regulacją prawną Rada Miasta Gliwice wkroczyła w materię już unormowaną w art. 41a ust. 1 i 2 ustawy, czym istotnie naruszyła prawo.

Organ nadzoru wskazuje również, że § 4 pkt 2 w zakresie wyrazów: *numeru PESEL*, jak też § 7 ust. 1 w zakresie wyrazów: *numeru PESEL* i § 7 ust. 3 w zakresie wyrazów *i numer PESEL* załącznika do uchwały są sprzeczne z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy. Wprowadzenie ww. regulacji 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 PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim numerem. Ponadto wskazać należy, że numer PESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, w żaden sposób nie wskazuje bowiem na miejsce zamieszkania danej osoby.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy bowiem jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (...). Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. (...)*. (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 106/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wskazać należy, że w § 5 ust. 2 *in fine* załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła, że Przewodniczący Rady Miasta Gliwice sprawdza, czy projekt uchwały spełnia wymogi formalne.

W § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła, że *W przypadku braków formalnych Przewodniczący Rady Miasta Gliwice zwraca projekt uchwały i listę poparcia komitetowi wraz z uzasadnieniem*. Z kolei § 7 ust. 4 zdanie 2 uchwały stanowi, że *W przypadku negatywnej weryfikacji, Przewodniczący Rady Miasta w terminie do 14 dni od dnia wpływu zawiadomienia, wzywa komitet do uzupełnienia braków formalnych*. W ocenie organu nadzoru cytowane przepisy 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 Miasta nie może tym samym zostać upoważniony do wzywania osób do uzupełnienia braków formalnych. W zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady, nie mieści się prawo do sprawdzania, czy projekt uchwały spełnia wymogi formalne jak również prawo do nieprzedłożenia pod obrady Rady 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 § 5 ust. 2 in fine, ust. 3 i § 7 ust. 4 zdanie 2 załącznika do uchwały Przewodniczącemu Rady Miasta w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr II/25/2018 z dnia 13 grudnia 2018 roku w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **18 stycznia 2019 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca  
Dyrektora Wydziału  
Iwona Andruszkiewicz

