



Dorota Ulikowska

Procedura

zgłaszania przez NGO własnych projektów uchwał do organów Gminy SEROKOMLA

„Razem jesteśmy najsilniejsi – wdrożenie modelu współpracy w 6 gminach powiatu łukowskiego”

Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.2. Rozwój dialogu obywatelskiego, współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Lider Projektu
Fundacja EOS



Partner Projektu
Gmina Adamów



Partner Projektu
Gmina Krzywda



Inicjatywa uchwałodawcza jest to przysługujące obywatelom uprawnienie do przedkładania własnych projektów aktów prawnych. Jednocześnie jest to jedno ze standardowych narzędzi służących praktycznej realizacji treści art. 4 Konstytucji, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu i to on ją sprawuje przez przedstawicieli wybieranych albo w wyborach powszechnych, albo bezpośrednio. Obok aktu wyborczego czy referendum inicjatywę uchwałodawczą należy więc uznać za jeszcze jedną instytucję demokracji bezpośredniej i mechanizm, dzięki któremu obywatele mogą brać czynny i bezpośredni udział w sprawowaniu władzy.

Z art. 16 Konstytucji wynika, że to ogół mieszkańców stanowi wspólnotę samorządową. Z kolei w art. 168 ust. 4 ustawa zasadnicza przesądza o tym, że jednostki samorządu terytorialnego określają ich organy stanowiące (oczywiście w ramach obowiązujących ustaw). Na tej podstawie można twierdzić, że również na poziomie samorządów obowiązuje ten sam schemat sprawowania władzy i uwzględniania w nim udziału obywateli, z tą różnicą, że samorzady, dysponując własną autonomią, mają także pewną swobodę w kształtowaniu lokalnego ładu. Częściowo jest on narzucony przez ustawy samorządowe i kodeks postępowania administracyjnego oraz przez inne akty prawne (na przykład ustawę o referendum lokalnym, określającą zasady przeprowadzania referendów samorządowych, czy ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która ustanawia ramy współpracy między lokalną administracją i organizacjami pozarządowymi). Częściowo uregulowanie niektórych instytucji spoczywa wyłącznie w gestii samorządów. Tak jest właśnie w wypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Autor opracowania:

mgr Dorota Ulikowska

Prawnik, wykładowca akademicki, trener, coach, doradca prawny, biznesowy i zawodowy. Posiada uprawnienia trenerskie i pedagogiczne. Redaktor działu prawnego w *Gazecie Nałęczowskiej* i ekspert na portalach internetowych.

Absolwentka Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej – Wydział Prawa i Administracji w Lublinie. Ukończyła kilka kierunków studiów podyplomowych oraz liczne kursy i szkolenia.

Specjalizuje się w zakresie z prawa administracyjnego, cywilnego, gospodarczego, pracy, socjalnego, spółek handlowych, konsumenckiego, ekonomii społecznej, umów gospodarczych, własności intelektualnej.

Doradca metodyczny i kierownik zespołu ds. opracowania Interdyscyplinarnego programu nauczania „Podstawy przedsiębiorczości” z matematyką i informatyką dla LO i TECH oraz autorka 4 programów nauczania. Ewaluator wewnętrzny w projekcie. Ekspert w zespole ds. opracowanie produktu i testowanie Modelu Współpracy instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. Ekspert – opracowała Desk research: „Analiza przepisów prawnych, literatury, sytuacji POW i RZ, procesu przygotowania rodzin zastępczych, usamodzielniania wychowanków oraz danych statystycznych – poszerzona diagnoza problemu” (ss.226); oraz „Analiza dostępnych przepisów prawnych, danych statystycznych i literatury w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej młodocianych więźniów – poszerzona diagnoza problemu” (ss. 121). Ekspert w panelu ekspertów przed i po procesie badawczym.

Autorka kilkunastu planów i skryptów szkoleniowych, licznych artykułów prasowych oraz współautorka książek z dziedziny prawa gospodarczego i prawa konsumenckiego.

Kontakt:

www.ulikowska.pl

e-mail: dorota@ulikowska.pl

Lider Projektu
Fundacja EOS



Partner Projektu
Gmina Adamów



Partner Projektu
Gmina Krzywda



Przewodnik dla NGO zgłaszania własnych projektów uchwał

Organizacje pozarządowe (NGO), działające na terenie Gminy Serokomla mają prawo wystąpienia do Wójta z własnym projektem uchwały. Prawo to zostało zagwarantowane w Statucie Gminy.

Prawo zgłaszania przez NGO własnych projektów uchwał oznacza prawo dla co najmniej 100 obywateli do wniesienia do Wójta Gminy projektu uchwały, przy czym skorzystanie z tego prawa zobowiązuje Wójta do rozpatrzenia tego projektu i skierowania do właściwego rzeczowo referatu celem sprawdzenia pod względem merytorycznym i redakcyjnym, a następnie przesyła do biura Rady Gminy. Wójt jest zatem związany wnioskiem w tym sensie, iż w terminie trzech miesięcy od otrzymania projektu uchwały, projekt musi zostać skierowany pod obrady na posiedzeniu Rady Gminy. Rada Gminy nie ma natomiast obowiązku przyjęcia uchwały.

Procedurę prowadzącą do skutecznego wykonania uprawnienia NGO, zgłaszania własnych projektów uchwał, można podzielić na kilka etapów:

Etap I – założenie komitetu i opracowanie projektu uchwały

Etap II – zawiadomienie Wójta o powstaniu komitetu

Etap III – kampania informacyjna i zbieranie podpisów pod projektem uchwały

Etap IV – złożenie projektu uchwały Wójtowi

Etap V – udział w postępowaniu z projektem uchwały

ETAP I

ZAŁOŻENIE KOMITETU I OPRACOWANIE PROJEKTU UCHWAŁY

Założenie komitetu

Procedurę formalnie rozpoczyna powołanie komitetu, który odpowiedzialny za wszelkie czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, jego rozpowszechnieniem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt. Komitet występuje pod nazwą, która musi zawierać co najmniej dwa elementy – wyraźne wskazanie na „Komitet” oraz pełny tytuł projektu uchwały. Nie ma natomiast przeszkód, aby w nazwie komitetu pojawiły się dodatkowe elementy wskazujące na organizację pozarządową jako inicjatora projektu.

Komitet może zostać utworzony przez grupę co najmniej 5 obywateli Gminy Serokomla, którzy mają prawo wyborcze w wyborach samorządowych w tej Gminie i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu. W oświadczeniu takim należy wskazać:

- imię lub imiona, jeżeli osoba posiada więcej niż jedno imię,
- nazwisko,
- adres zamieszkania,
- numer ewidencyjny PESEL osoby, która do niego wstępuje.

Przepisy nie określają wzoru oświadczenia o przystąpieniu do komitetu. Dopuszczalna jest zatem zarówno sytuacja, w której oświadczenia składane są na odrębnych kartach, jak również na jednej wspólnej karcie poprzez podanie niezbędnych danych i złożenie podpisu pod pisemną deklaracją przystąpienia do komitetu.

Osoby wchodzące w skład komitetu zobowiązane są wskazać pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy, którzy w dalszym toku postępowania występować będą w imieniu i na rzecz komitetu. Wskazanie pełnomocnika i jego zastępcy dokonywane jest w drodze pisemnego oświadczenia, przy czym w przypadku braku jednomyślności wybór ten dokonywany jest większością głosów członków komitetu.

Opracowanie projektu uchwały

Inicjatywa uchwałodawcza NGO ma charakter sformalizowany, co oznacza, iż obywatele wnoszą do Wójta przygotowany gotowy projekt uchwały. W związku z powyższym, obywatele mają obowiązek przygotować poprawny pod względem technicznym projekt, spełniający warunki szczegółowo przedstawione w „Zasadach techniki prawodawczej”¹.

Zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej”, przepisy uchwały powinny być zredagowane zwięźle i syntetycznie, w sposób zrozumiały dla adresatów, stosując reguły składni języka polskiego i unikając powtórzeń przepisów zamieszczonych w innych uchwałach. Projekt uchwały musi mieć odpowiednią budowę, w której zachowana jest kolejność poszczególnych elementów i rodzajów przepisów:

- tytuł,
- podstawa prawna,
- przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe,
- przepisy zmieniające,
- przepisy przejściowe i dostosowujące,
- przepisy uchylające,
- przepisy o wejściu uchwały w życie,
- przepisy o wygaśnięciu mocy obowiązującej uchwały.

Przepisy te ujęte są w formie paragrafów, z uwzględnieniem przewidzianych prawem jednostek redakcyjnych (paragrafy, punkty, litery, tiret).

¹ zob. załącznik do niniejszej procedury ROZPORZĄDZENIE PREZESA RADY MINISTRÓW z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – zwane dalej: rozporządzenie

Od strony merytorycznej, projekt uchwały powinien wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw oraz powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków. Ponadto, zachowana powinna zostać jedność materii regulacji, co oznacza, iż projekt nie może dotyczyć różnych odrębnych materii, nawet jeśli byłyby one między sobą powiązane. Wyjątek w tym zakresie, przewiduje §92 ust. 2 rozporządzenia w odniesieniu do projektów uchwał nowelizujących akty już obowiązujące.

Dla dopuszczalności wniesienia projektu nie ma natomiast znaczenia wcześniejsze złożenie przez obywateli lub inny uprawniony podmiot projektu uchwały regulującego tę samą materię. Obywatele mogą złożyć projekt uchwały również w przypadku, gdy uprzednio złożony przez nich projekt dotyczący tych samych kwestii został przez Radę Gminy odrzucony.

Ponadto, do projektu uchwały Komitet załącza uzasadnienie, które powinno:

1. wyjaśniać potrzebę i cel wydania uchwały,
2. przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
3. wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
4. przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
5. wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt uchwały pociąga za sobą obciążenie budżetu Gminy lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
6. przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji,
7. informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek taki wynika z przepisów.

W obecnym stanie prawnym obywatele nie mają możliwości zwrócenia się do organów samorządowych o udzielenie pomocy prawnej w trakcie opracowywania projektu uchwały. Wnioskodawcy nie otrzymują również od Gminy żadnego wsparcia finansowego na pokrycie kosztów związanych z wykonaniem inicjatywy, w tym przygotowaniem wszystkich wymaganych elementów uzasadnienia.

ETAP II

ZAWIADOMIENIE WÓJTA O POWSTANIU KOMITETU

Następnym działaniem podejmowanym przez komitet jest zawiadomienie Wójta o jego utworzeniu. Aby tego dokonać, komitet musi wcześniej zebrać 10 podpisów obywateli Gminy popierających projekt. Komitet ma swobodę w sposobie zebrania podpisów. Zebrane 10 podpisów wlicza się do ogólnej liczby 100 podpisów, wymaganych do złożenia projektu Wójtowi, w związku z czym osoba składająca podpis powinna również podać imię lub imiona (jeżeli posiada więcej niż jedno imię), nazwisko, miejsce zamieszkania oraz numer ewidencyjny PESEL.

Zawiadomienia o utworzeniu komitetu dokonuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca w formie pisemnej.

W zawiadomieniu muszą zostać zawarte:

1. pełna nazwa komitetu oraz dokładny adres jego siedziby,

2. dane członków komitetu – imię lub imiona, nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL
3. dane pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy – ich imię lub imiona, nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL.

Do zawiadomienia należy dołączyć poprawnie przygotowany pod względem formalnym projekt uchwały oraz wykaz 10 obywateli, którzy swoim podpisem poparli projekt. Powyższy komplet dokumentów doręczyć można osobiście lub za pośrednictwem poczty.

Wójt w terminie 14 dni od doręczenia zawiadomienia, tzn. od momentu osobistego złożenia lub od dnia dostarczenia przesyłki, powinien wydać postanowienie o przyjęciu zawiadomienia. Jeżeli jednak zawiadomienie zawierać będzie błędy formalne, Wójt w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia wzywa pełnomocnika komitetu do ich uzupełnienia, w terminie kolejnych 14 dni od doręczenia wezwania pełnomocnikowi. W przypadku, gdy Wójt w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia nie podejmie żadnej decyzji, pełnomocnik komitetu może złożyć do sądu administracyjnego skargę na bezczynność organu zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi².

W przypadku, gdy Wójt wezwał pełnomocnika komitetu do uzupełnienia, a wskazane braki formalne, dotyczące samego zawiadomienia lub któregoś z załączników, nie zostaną przez pełnomocnika usunięte w wyznaczonym terminie, Wójt odmawia przyjęcia zawiadomienia.

ETAP III

KAMPANIA INFORMACYJNA I ZBIERANIE PODPISÓW POD PROJEKTEM UCHWAŁY

Kolejny etap wykonania inicjatywy przez NGO obejmuje przeprowadzenie kampanii informacyjnej oraz zebranie w terminie 1 miesiąca, od dnia przyjęcia przez Wójta zawiadomienia o utworzeniu komitetu, co najmniej 100 podpisów obywateli Gminy popierających projekt.

Po otrzymaniu postanowienia Wójta o przyjęciu zawiadomienia komitet nie może dokonywać jakichkolwiek zmian, nawet redakcyjnych, w projekcie uchwały i uzasadnieniu do niej.

Z momentem ogłoszenia, o którym mowa powyżej, komitet może rozpocząć kampanię promocyjną na rzecz projektu uchwały oraz zbieranie podpisów obywateli popierających projekt. Kampania promocyjna, która polega na publicznym nakłanianiu lub zachęcaniu do poparcia projektu uchwały, prowadzona jest na zasadach określonych w kodeksie wyborczym³.

Podpisy poparcia pod projektem uchwały składać mogą wyłącznie **obywatele** Gminy Serokomla, którzy posiadają czynne prawo wyborcze w wyborach samorządowych, tzn. muszą spełnić następujące **przesłanki**:

1. mieć ukończone 18 lat, najpóźniej w dniu składania podpisu;

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz.U. 2012 poz. 270)

³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 – Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112, z późn. zm.)





2. nie mogą być ubezwłasnowolnione na mocy orzeczenia sądu, które jest prawomocne, przy czym chodzi zarówno o ubezwłasnowolnienie całkowite, jak i częściowe;
3. nie mogą być pozbawieni praw publicznych na mocy orzeczenia sądu⁴.

Podpisy zbierane powinny być w wyznaczonych miejscach, w których obywatele będą mieli możliwość zapoznania się z wyłożonym do wglądu projektem, przy czym miejsce, czas i sposób zbierania podpisów muszą wykluczać stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do ich wymuszenia. Analogicznie do przepisów kodeksu wyborczego, **zakazane jest** zbieranie podpisów:

- na terenie urzędu gminy,
- na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, jak również
- na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Zabronione jest również prowadzenie agitacji na terenie szkół wobec uczniów. Kolejne **zakazy** dotyczą organizowania loterii fantowych, innego rodzaju gier oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych, jak również podawania oraz dostarczania, w ramach prowadzonej agitacji, napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia.

Przepisy nie nakładają żadnych ograniczeń co do osób, które te podpisy zbierają, w związku z czym mogą to być zarówno członkowie komitetu, jak i inne osoby działające społecznie, jak i za wynagrodzeniem. **W ramach prowadzonej kampanii** jest natomiast istotne, aby wszelkie materiały wyborcze pochodzące od komitetu zawierały wyraźne oznaczenie podmiotu, od którego pochodzą.

Materiały te mogą być umieszczane na:

- ścianach budynków,
- przystankach komunikacji publicznej,
- tablicach i słupach ogłoszeniowych,
- ogrodzeniach,
- latarniach,
- urządzeniach elektrycznych, telekomunikacyjnych,
- i w innych miejscach

wyłącznie **po uzyskaniu zgody** właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu lub urządzenia.

Ponadto, muszą one być umieszczane w taki sposób, aby niezwłocznie po zakończeniu kampanii promocyjnej można je było łatwo usunąć, do czego zobowiązany jest komitet.

Podpisy komitet zbiera na specjalnie przygotowanych w tym celu wykazach, które na każdej stronie muszą zawierać informację o nazwie komitetu oraz tytule projektu uchwały, któremu obywatele

⁴ Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553), Sąd może orzec pozbawienie praw publicznych w razie skazanie na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie.





udzielają poparcia⁵. Obywatele udzielają poparcia projektowi składając swój podpis, jak również podając dane osobiste, takie jak imię lub imiona (jeżeli posiadają więcej niż jedno), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Istotne jest, iż nie ma możliwości wycofania raz udzielonego projektowi poparcia.

WZÓR

Wykaz obywateli, którzy udzielają poparcia projektowi uchwały

..... (tytuł projektu uchwały)

Lp.	Imię (imiona) i nazwisko	Adres zamieszkania (miejscowość, ulica, nr domu, nr lokalu)	Nr ewidencyjny PESEL	Podpis
1	2	3	4	5
1.				
2.				
n.				

ETAP IV

ZŁOŻENIE PROJEKTU UCHWAŁY WÓJTOWI

Cały proces zbierania podpisów oraz przedłożenia projektu uchwały wraz z załączonym wykazem osób go popierających musi zakończyć się w terminie 1 miesiąca od daty wydania przez Wójta postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu. W przeciwnym wypadku, procedura wykonania inicjatywy uchwałodawczej ulega zakończeniu, a komitet ulega rozwiązaniu.

Projekt uchwały składa się w formie pisemnej na ręce Wójta, który w przypadku, gdy projekt spełnia wszystkie formalne wymogi, kieruje go do właściwego rzeczowo referatu celem sprawdzenia pod względem merytorycznym i redakcyjnym, a następnie przesyła do biura Rady Gminy, o czym zawiadamia pełnomocnika komitetu. Pierwsze zapoznanie się przez radnych z projektem uchwały powinno odbyć się

⁵ Wykazy te opracowuje komitet na podstawie wzoru ustalonego w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie ustalenia wzoru wykazu obywateli, którzy udzielają poparcia projektowi ustawy, stanowiącej przedmiot inicjatywy ustawodawczej, Dz. U. 1999, Nr 79, poz. 893.





Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

na posiedzeniu rady Gminy, nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wniesienia projektu uchwały do Wójta, po stwierdzeniu prawidłowej liczby podpisów popierających projekt.

Od momentu przyjęcia przez Wójta zawiadomienia o utworzeniu komitetu nie można dokonywać żadnych zmian w projekcie. W przypadku stwierdzenia, że ten zakaz złamano, Wójt w drodze postanowienia wydanego w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, odmawia jego przyjęcia.

ETAP V

UDZIAŁ W POSTĘPOWANIU Z PROJEKTEM UCHWAŁY

Przedstawiciel komitetu (czyli pełnomocnik komitetu jak i inna osoba powołana w tym celu zgodnie z procedurą przewidzianą dla powołania pełnomocnika komitetu) jest uprawniony do udziału w posiedzeniu Rady Gminy. Pełnomocnik reprezentuje komitet, podczas posiedzenia Rady Gminy na którym będzie omawiany projekt uchwały i przedstawia założenia projektu, jak i w czasie prac komisji. Nie przysługuje mu natomiast prawo wycofania projektu, jak również prawo wprowadzania do niego autopoprawek.

Lider Projektu
Fundacja EOS



Partner Projektu
Gmina Adamów



Partner Projektu
Gmina Krzywda

