



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 651



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.15.2026

Lublin, dnia 28 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/127/2025 Rady Gminy Firlej z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów tych inicjatyw, wymogów formalnych, jakim muszą odpowiadać składane projekty oraz zasad ich promocji, w części obejmującej § 4 uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/127/2025 Rady Gminy Firlej z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów tych inicjatyw, wymogów formalnych, jakim muszą odpowiadać składane projekty oraz zasad ich promocji, w części obejmującej § 4 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/127/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 grudnia 2025 r.

W podstawie prawnej uchwały Nr XXIII/127/2025 powołany został art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (ust. 1); grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć: 1) w gminie do 5000 mieszkańców - co najmniej 100 osób; 2) w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 200 osób; w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób (ust. 2); 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 (ust. 3); komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy (ust. 4); 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 (ust. 5).

Uchwała wydana na podstawie upoważnienia z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego.

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 upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych 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 bligatoryjne elementy uchwały, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane, co wynika z użytej przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia formuły imperatywnej "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 to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Analiza treści art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi zatem do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia ustawowego. Przepis ten określa elementy kształtujące treść uchwały podejmowanej na podstawie tego upoważnienia, przy czym użyte w nim wyrażenie „określi” wskazuje na to, iż podejmowana uchwała obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy.

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Firlej postanowiła, że w *przypadku, gdy projekt uchwały nie spełnia wymagań formalnych określonych w § 2 i § 3, Przewodniczący Rady Gminy Firlej wzywa do uzupełnienia braków w terminie 30 dni od daty wpływu projektu uchwały (ust. 1). Nieuzupełnienie braków w terminie 30 dni od daty potwierdzenia otrzymania wezwania, o którym mowa w ust. 1, uniemożliwia przedłożenie pod obrady Rady Gminy Firlej złożonego projektu uchwały (ust. 2).*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 i art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ww. ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Przytoczony przepis kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego rady. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 maja 2016 r. wywiódł, że: *„Jeśli chodzi o funkcję przewodniczącego, to nie ulega żadnej wątpliwości, że zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie prac oraz prowadzenie obrad rady (...). Przewodniczący rady nie posiada uprawnień materialnych, a wyłącznie uprawnienia formalne, porządkowe. Jest więc jedynie organem wewnętrznym rady, organizującym pracę”* (sygn. akt II OSK 242/16).

Przewodniczący rady nie może tym samym na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zostać upoważniony do dokonywania czynności przewidzianych ustawowo dla rady. Wzywanie do uzupełnienia braków formalnych przez przewodniczącego rady nie mieści się w zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu jej obrad.

Zgodnie z wolą ustawodawcy wszelkie działania dotyczące projektów złożonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przysługują wyłącznie radzie gminy. W art. 41a ust. 3 ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, 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.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 października 2020 r., sygn. III SA/Łd 455/20: *„Podkreślenia również wymaga, że jedynym organem upoważnionym do decydowania, co do losów złożonego, w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, projektu uchwały jest wyłącznie rada gminy. Konsekwentnie, ustawodawca nie przewidział możliwości upoważniania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego swych przewodniczących do podejmowania władczych, jednoosobowych decyzji w przedmiocie czy składany projekt uchwały spełnia określone wymogi i w związku z tym czy powinien być przedmiotem obrad rady. Przyznanie tak daleko idących kompetencji przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oznaczałoby, że to on jednoosobowo podejmuje decyzję, czy poddać pod obrady organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a takie postępowanie Sąd uznaje za istotne naruszenie prawa. Kwestię uprawnień przewodniczącego rady regulują wyczerpująco przepisy ustawy u.s.g., to jest*

art. 19 ust. 2, który stanowi, że zadaniem przewodniczącego (jak i jego zastępców) jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Tym samym nie posiada on jakichkolwiek uprawnień weryfikacyjnych zgłaszanych projektów uchwał inicjatywy obywatelskiej, wzywania do uzupełnienia ich braków, czy też decydowaniu o pozostawieniu ich bez rozpoznania.” (por. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. IV SA/Po 763/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., sygn. III SA/Łd 683/19).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/127/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Firlej
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Firlej