



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 września 2024 r.

Poz. 7293

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.222.2024.JP WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 sierpnia 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 5 ust. 3 uchwały nr IV/28/2024 Rady Gminy Czarnków z dnia 24 lipca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów jakim muszą odpowiadać składane projekty - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 24 lipca 2024 r. Rada Gminy Czarnków IV/28/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 lipca 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z treścią art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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.

Zagadnienia wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy stanowią obligatoryjne elementy uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane, o czym świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot: „Rada gminy określi”.

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na

podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Nadto, z określonej w art. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. 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. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 280/17 „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego oraz nie wkraczać w materię uregulowaną już ustawą”.

Przenosząc powyższe wskazania na grunt dokonywanej kontroli zgodności z prawem badanej uchwały, stwierdzić należy, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie przywołanym w osnowie niniejszego rozstrzygnięcia.

W § 5 ust. 3 uchwały postanowiono: „Do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu załącza się obowiązkowo projekt uchwały będący przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, spełniający warunki określone w § 9 niniejszej uchwały”.

W ocenie organu, kwestionowanym postanowieniem § 5 ust. 3 uchwały rada wkroczyła w kompetencje ustawodawcy, normując materię ustawową dotyczącą procesu legislacyjnego inicjatywy uchwałodawczej z nadmiernym rygoryzmem. Powyższy zapis nie odpowiada prawu, w sposób istotny naruszając art. 41a ust. 3 ustawy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania. Tymczasem, uchwałodawca posługując się wzmiankowaną regulacją, istotnie wykroczył poza przysługującą mu delegację, wprowadzając obowiązek nieprzewidziany przepisami ustawy. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, organ wywodzi, że wprowadzenie takiego zapisu jest nieuprawnionym tworzeniem przez radę dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą obostrzeń, mając na uwadze treść § 5 ust. 1 badanej uchwały. Unormowanie zawarte w § 5 ust. 3 uchwały splota bowiem zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich oraz zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, ograniczając tym samym obywateli w korzystaniu z przysługującego im uprawnienia do wykonywania inicjatywy obywatelskiej.

Wypełniając delegację z art. 41a ust. 5 ustawy, rada winna mieć na względzie, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika norma, zgodnie z którą wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. W tej sytuacji rada, wykonując obowiązek zawarty w art. 41a ust. 5 ustawy, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców gminy inicjatyw w tym zakresie.

Na temat określenia zasad obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt: IV SA/Po 1605/20, wskazując iż „Uchwałodawca, ustalając określone zasady postępowania z inicjatywą obywatelską, racjonalizuje przebieg procesu legislacyjnego, tworząc dla mieszkańców jasne reguły postępowania, a w tle gwarancję, iż rada gminy otrzyma projekt uchwały, który będzie mógł być procedowany w tempie zagwarantowanym przez ustawodawcę (...)”.

Problematyka granic regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w uchwale rady gminy, została również podniesiona m. in. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu. Jak wynika z tezy zawartej w wyroku z 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19, „Zagadnienia wymienione w art. 41a ust. 5 u.s.g. stanowią elementy kształtujące treść uchwały, które powinny zostać w niej uregulowane, co wynika z użytej przez ustawodawcę w upoważnieniu formuły imperatywnej "określi". Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji upoważnienia wynikającego z u.s.g., podejmowana uchwała obligatoryjnie powinna obejmować wszystkie kwestie wymienione w art. 41a ust. 5 u.s.g., z drugiej zaś strony to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.”.

Reasumując, zdaniem organu należy uznać, że oceniana uchwała w zakresie przywołanym w osnowie niniejszego rozstrzygnięcia, narusza prawo w stopniu istotnym, czego skutkiem jest konieczność stwierdzenia jej nieważności we wskazanej części.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

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

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:

Rada Gminy Czarnków

Wójt Gminy Czarnków