



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Poz. 3504

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.75.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 2, § 4 ust. 3-5, § 6 ust. 2 w zakresie zwrotu: „oraz numeru ewidencyjnego PESEL”, § 6 ust. 3, § 7 ust. 2, § 7 ust. 3 pkt 6, § 8 ust. 1, § 8 ust. 2 w zakresie zwrotu: "Jeżeli po przeprowadzeniu analizy, wniosek odpowiada wymogom, o których mowa w ust. 1" oraz w zakresie zwrotu: "przyjmuje wniosek i" uchwały nr XV/140/25 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a także kolumn opatrzonych opisem "PESEL" w tabelach zamieszczonych we wzorach stanowiących załączniki nr 1 i 3 oraz załącznika nr 2 w zakresie zwrotu: "- projekt uchwały wraz z opinią radcy prawnego lub adwokata" do ww. uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Miejska w Mosinie podjęła uchwałę XV/140/25 w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) oraz § 48 ust. 6 uchwały Nr XXIV/881/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 27 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Mosina (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2021 r. poz. 4252)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 marca 2025 r.

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

Zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), dalej "ustawa", 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 ustawie 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". Wypełniając delegację z art. 41a ust. 5 ustawy, rada winna również mieć na względzie, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika, że 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 tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały nr XV/140/25 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, stwierdzić należy, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Mosinie zapisała, że: "Projekt uchwały składany w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może dotyczyć wyłącznie spraw pozostających w zakresie właściwości Rady, z wyłączeniem spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy dla Burmistrza".

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do określania spraw, które mogą być przedmiotem projektów uchwał składanych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. To, jakich spraw może dotyczyć taka inicjatywa, wynika wprost z zapisów ustawowych. Powyższe stanowisko potwierdził WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 15 października 2019 r., II SA/OI 568/19, CBOSA, orzekając: "Rada nie została upoważniona do regulowania, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zakwestionowany § 3 ust. 2 uchwały stanowi zaś, że projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, w których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla innych podmiotów. Art. 42a (powinno być: art. 41a - przypis własny organu nadzoru) ust. 5 ustawy przyznaje radzie uprawnienia do uregulowania zagadnień w zakresie w nim wskazanym. Taka konstrukcja delegacji wyklucza regulowanie innych kwestii niż wymienione w tym przepisie. Dotyczy również postanowień, które zostały uregulowane w innych przepisach ustawowych".

W § 4 ust. 3 uchwały rada wskazała, że: "Do zawiadomienia załącza się projekt uchwały sporządzony zgodnie z zasadami techniki prawodawczej".

W ocenie organu nadzoru wymóg złożenia projektu uchwały już na etapie składania przez komitet zawiadomienia o jego utworzeniu nie znajduje uzasadnienia prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 24 listopada 2022 r., III OSK 6488/21, CBOSA wskazał, że: "projekt uchwały załączony do zawiadomienia informującego dopiero o zamiarze wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą, nie jest jeszcze obywatelską inicjatywą uchwałodawczą w rozumieniu ustawowym. Dlatego też powinien być on składany wraz z wykazem podpisów mieszkańców popierających ów projekt. Dopiero wówczas powstaje skutek wynikający z art. 41a ust. 3 u.s.g., a sam projekt uchwały podlega ocenie rady gminy pod względem formalnym i merytorycznym. W konsekwencji podzielić należy argumentację wojewody w tym zakresie, że niezgodne z prawem jest wprowadzanie obowiązku składania samego projektu uchwały bez odpowiedniego poparcia mieszkańców już na etapie notyfikacji powstania samego komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej".

W § 4 ust. 4 uchwały określono, że: "Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2 i 3, Przewodniczący Rady, w terminie 14 dni od jego doręczenia, informuje Komitet lub osoby uprawnione do reprezentowania Komitetu o przyjęciu zawiadomienia", a w § 4 ust. 5 uchwały postanowiono, że: "W wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Rady, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, wzywa Komitet lub osoby uprawnione do reprezentowania Komitetu do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Od dnia przyjęcia przez Przewodniczącego Rady zawiadomienia, o którym mowa w ust. 4, treść projektu nie może być zmieniona".

W ocenie organu nadzoru cytowane wyżej przepisy uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym, zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Należy również podkreślić, że zakres delegacji wynikający z treści ustawy nie upoważnia rady gminy do dokonywania modyfikacji aktem wykonawczym do ustawy, ustawowo określonych kompetencji przewodniczącego rady. Przewodniczący rady gminy nie może tym samym zostać upoważniony do informowania komitetu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu, jak również wzywania go do uzupełnienia braków formalnych w terminie 14 dni. Wszelkie działania w odniesieniu do złożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej projektu uchwały przysługują wyłącznie organowi stanowiącemu gminy. Konkludując, należy stwierdzić, że prerogatywa przyznana przewodniczącemu rady w § 4 ust. 4 i 5 uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 19 ust. 2 oraz art. 41a ust. 3 ustawy. Rada gminy wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej określonej przepisem art. 41a ust. 5 ustawy.

W § 6 ust. 2 uchwały zapisano: "Mieszkaniec udziela poparcia projektowi uchwały, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego

PESEL, własnoręczny podpis. Na każdej stronie wykazu musi znajdować się nazwa Komitetu i tytuł projektu uchwały, której mieszkaniec udziela poparcia".

W opinii organu nadzoru powyższy przepis uchwały narusza prawo, albowiem obowiązek wskazywania numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a tym samym regulacja taka jest sprzeczna z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 ustawy. Należy wskazać, że wprowadzenie takiego zapisu jest tworzeniem dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą kryteriów niesłużących w istocie określeniu "mieszkańca gminy". Ponadto należy podkreślić, że numer PESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, w żaden sposób nie wskazuje bowiem na miejsce zamieszkania danej osoby. Tymczasem ta właśnie okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu prawa do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2022 r., III OSK 3096/21, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, konieczne było stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 uchwały w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia. Z tego samego względu niezbędne okazało się stwierdzenie nieważności kolumn opatrzonych opisem "PESEL" w tabelach zamieszczonych we wzorach stanowiących załączniki nr 1 i 3 do uchwały.

W § 6 ust. 3 zapisano, że: "Wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne".

Zapis ten również wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego radzie gminy. Ustawodawca ograniczył bowiem kompetencje rady gminy wyłącznie do zagadnień wskazanych w art. 41a ust. 5 ustawy, które nie obejmują ww. kwestii. Jak bowiem orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 listopada 2019 r., I OSK 1410/19, CBOSA (wydany na kanwie art. art. 89a ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, którego brzmienie jest tożsame z treścią art. 41a ust. 5 ustawy): "Wyłącznie ustawodawca (art. 31 ust. 3 Konstytucji) mógłby wprowadzić przepis »Wycofanie poparcia udzielonego Obywatelskiemu Projektowi Uchwały jest nieskuteczne« (...). Bez wyraźnej regulacji ustawowej, osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych może swobodnie składać oświadczenia woli o poparciu danego projektu złożonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i cofać złożone oświadczenia woli w tej materii. Art. 89a usw takiego ograniczenia nie zawiera ani też nie upoważnia Sejmiku Województwa do wprowadzenia takiego ograniczenia" (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 15 października 2019 r., II SA/Ol 568/19, CBOSA).

W § 7 ust. 2 uchwały postanowiono natomiast, że: "Projekt uchwały wraz z załączonym wykazem podpisów mieszkańców popierających projekt nie może zostać wniesiony później niż 3 miesiące od daty otrzymania informacji Przewodniczącego Rady o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu".

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie ograniczenia dotyczącego terminu złożenia projektu wykracza poza kompetencję rady. Stosownie do art. 41a ust. 3 ustawy 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. Wyłącznie ww. termin wyznacza ramy czasowe dotyczące procedowania w sprawie inicjatywy uchwałodawczej (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2019 r., I OSK 1410/19, CBOSA).

Zgodnie z § 7 ust. 3 uchwały: "Projekt uchwały powinien odpowiadać zasadom techniki prawodawczej, w szczególności powinien zawierać: 1) tytuł; 2) podstawę prawną; 3) postanowienia merytoryczne; 4) określenie terminu wejścia w życie uchwały; 5) uzasadnienie wraz ze wskazaniem ewentualnych źródeł finansowania; 6) opinię radcy prawnego lub adwokata pod względem formalno-prawnym".

Zdaniem organu nadzoru delegacja z art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy, aby zobowiązywała do wypełnienia warunków wskazanych w § 7 ust. 3 pkt 6 uchwały w zakresie zgłoszonego projektu uchwały w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, tj. zaopiniowania projektu przez radcę prawnego lub adwokata pod względem formalno-prawnym. W tym miejscu ponownie należy podkreślić, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika, że wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. Wprowadzając regulacji zobowiązującej do przedstawienia opinii radcy prawnego lub adwokata w istocie ogranicza, a przynajmniej utrudnia mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W następstwie stwierdzenia nieważności przepisu § 7 ust. 3 pkt 6 uchwały, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności załącznika nr 2 do uchwały w zakresie zwrotu: "- projekt uchwały wraz z opinią radcy prawnego lub adwokata".

W § 8 ust. 1 uchwały rada zapisała, że: "Przewodniczący Rady, niezwłocznie przekazuje wniosek Burmistrzowi w celu zaopiniowania pod względem formalno-prawnym, oraz uzyskania informacji, czy podpisani pod projektem uchwały mieszkańcy spełniają wymóg, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 2, oraz innym organom, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią".

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Mosinie upoważniona była do określenia zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich adresowanych do określonej grupy mieszkańców, a nie uregulowania procedury procedowania i weryfikacji projektu uchwały przez organ wykonawczy gminy. Powyższe znajduje potwierdzenie w stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w uzasadnieniu do wyroku z 24 listopada 2022 r., III OSK 6488/21, CBOSA. W wyroku tym Sąd wskazał, że: "zawarcie w uchwale wymienionych w niej zadań Burmistrza nie jest »określeniem (...) zasad wnoszenia inicjatyw«. Z chwilą wniesienia projektu uchwały wraz wykazem podpisów mieszkańców popierających projekt uchwały do rady rozpoczyna się proces uchwałodawczy przed radą. Wskazane w § 9 ust. 3 i 4 uchwały odnoszą się zatem do trybu procedowania takiej uchwały, a nie do zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich. Tryb uchwałodawczy powinien wynikać ze statutu gminy bądź z regulaminu rady gminy, a art. 41a ust. 5 u.s.g. nie stanowi podstawy ustawowej do jego kształtowania. Co więcej akt podustawowy nie może kreować kompetencji organu, gdyż jest to tzw. materia ustawowa. Tymczasem w § 9 ust. 3 i 4 uchwały Rada Miejska (...) przyznała Burmistrzowi kompetencję do przeprowadzenia analizy formalno-prawnej i merytorycznej projektu uchwały, zobowiązała do zajęcia stanowiska oraz do weryfikacji list poparcia. Tymczasem mając na uwadze treść art. 41a ust. 5 i ust. 3 u.s.g. z chwilą wniesienia projektu uchwały wszczynana jest procedura uchwałodawcza (jeżeli tylko taki projekt uchwały spełnia wszystkie wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać składane w gminie projekty uchwał np. przez radnych) i prowadzona jest ona w ramach rady gminy. To rada gminy ma obowiązek weryfikacji, czy wniesiony projekt spełnia warunki formalno-prawne, dokonać analizy merytorycznej projektu oraz weryfikacji załączonych do projektu list poparcia. Oczywiście organ wykonawczy gminy może wyrazić swoją opinię w przedmiocie zgłoszonego projektu uchwały w toku prac rady gminy, o ile tylko procedura uchwałodawcza uregulowana np. statucie gminy lub w regulaminie rady gminy, przewiduje taką możliwość".

W następstwie stwierdzenia nieważności § 8 ust. 1 uchwały, zachodzi konieczność uznania za nieważny również § 8 ust. 2 uchwały w zakresie zwrotu: "Jeżeli po przeprowadzeniu analizy, wniosek odpowiada wymogom, o których mowa w ust. 1" oraz w zakresie zwrotu: "przyjmuje wniosek i".

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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 Miejska w Mosinie

Burmistrz Gminy Mosiny