



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 4321

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.109.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 maja 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 § 6 ust. 3, § 11 ust. 1 pkt 1, § 11 ust. 2-5 uchwały nr XII/107/2025 Rady Miejskiej w Zaniemyślu z dnia 31 marca 2025 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

Na sesji w dniu 31 marca 2025 r. Rada Miejska w Zaniemyślu podjęła uchwałę nr XII/107/2025 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, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 kwietnia 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 badanej uchwały, stwierdzić należy, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 6 ust. 3 uchwały rada wskazała, że: „Do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu załącza się projekt uchwały będący przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.”.

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 § 11 ust. 1 uchwały rada zapisała, że: „Przewodniczący Rady Miejskiej w Zaniemyślu kieruje niezwłocznie wniosek: 1) do Burmistrza Miasta i Gminy Zaniemyśl w celu weryfikacji złożonych list poparcia w zakresie spełnienia wymogów, o których mowa w § 2; 2) do Radcy Prawnego Urzędu Miasta i Gminy Zaniemyśl w celu poddania projektu analizie prawnej i uzyskania opinii w sprawie jego zgodności z prawem, w tym poprawności pod względem zasad techniki prawodawczej.”.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Zaniemyślu 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".

Tym samym organ nadzoru uznał, że przepis § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 41a ust. 3 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Zgodnie z treścią § 11 ust. 2 uchwały: „Przewodniczący Rady Miejskiej w Zaniemyślu niezwłocznie przekazuje Komitetowi informację na temat opinii Radcy Prawnego.”. W myśl § 11 ust. 3 uchwały: „Burmistrz Miasta i Gminy Zaniemyśl niezwłocznie dokonuje weryfikacji, o której mowa w ust.1 pkt 1 i jej wyniki udostępnia Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Zaniemyślu. Jeżeli weryfikacja list wykaże, że wniosek jest niekompletny, w tym nie załączono listy z wymaganą liczbą podpisów, Przewodniczący Rady Miejskiej w Zaniemyślu wyznacza Komitetowi 7 - dniowy termin na uzupełnienie wniosku, w tym przedłożenie uzupełniającej listy podpisów. Do uzupełniającej listy podpisów przepisy § 7 i § 8 stosuje się odpowiednio.”.

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 przekazywania Komitetowi informacji na temat opinii Radcy Prawnego oraz wyznaczania Komitetowi 7 - dniowego terminu na uzupełnienie wniosku, w tym przedłożenia uzupełniającej listy podpisów. 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 § 11 ust. 2 i 3 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 następstwie stwierdzenia nieważności § 11 ust. 2 i 3 uchwały, zachodzi konieczność uznania za nieważny również § 11 ust. 4 i 5 uchwały.

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 Zaniemyślu

Burmistrz Miasta i Gminy Zaniemyśl