



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 listopada 2022 r.

Poz. 7560

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.892.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIII/396/2022 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 26 października 2022 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w części określonej w § 4 ust. 2 oraz § 5 ust. 1 zd. 3 w zakresie sformułowania: „projekt uchwały oraz”, jako sprzecznej z art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 października 2022 r. Rada Gminy Gierałtowiec przyjęła uchwałę Nr LIII/396/2022 w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 41a ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 41a ust. 1 – ust. 5 ustawy:

*1. Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.*

*2. 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;*

*3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób.*

*3. 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.*

*4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy.*

*5. 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 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 ustawy, podejmowana uchwała obligatoryjnie powinna obejmować wszystkie kwestie wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy, z drugiej zaś strony to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Organ nadzoru wskazuje, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 771/20 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 1410/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wyróżniono w ramach tych przepisów dwa etapy działań dla realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Pierwszy organizacyjno-formalny, w ramach którego następuje utworzenie komitetu, który podejmuje czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, kampanią promocyjną i organizacją zbierania podpisów mieszkańców posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. W ramach pierwszego etapu następuje też weryfikacja projektu uchwały pod względem formalnym, w szczególności w zakresie wymaganej liczby poparcia. Etap pierwszy kończy się skierowaniem projektu pod obrady rady. Drugi etap, który można nazwać merytorycznym, dotyczy rozpatrywania projektu przez radę, a więc właściwego procedowania nad nim. Ta materia wykracza poza granice art. 41a ust. 5 u.s.g. Natomiast czynności podejmowane przez organy gminy w ramach pierwszego etapu organizacyjno-formalnego mieszczą się w granicach „zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich”.

Dalej należy wskazać, że Rada Gminy w § 4 ust. 2 i § 5 ust. 1 uchwały wskazała, co następuje:

*§ 4. 2. Nazwa Komitetu składa się również z tytułu projektu uchwały.*

*§ 5. 1. Informację o utworzeniu Komitetu składa się do Rady Gminy Gieraltowice w formie pisemnej. Wzór informacji stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Do informacji załącza się projekt uchwały oraz oświadczenia, o których mowa w § 4 ust 3.*

W ocenie organu nadzoru, ww. § 4 ust. 2 oraz § 5 ust. 1 zd. 3 w zakresie sformułowania: „projekt uchwały oraz”, podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 41a ust. 5 ustawy. Należy podkreślić, że zakres delegacji wynikający z treści art. 41a ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do nakładania na komitet inicjatywy uchwałodawczej obowiązku przedłożenia projektu uchwały wraz ze zgłoszeniem zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Jak bowiem już wyżej podniesiono, w pierwszym etapie działań dla realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (organizacyjno-formalnym) wyróżnić należy na pierwszym miejscu utworzenie komitetu, który następnie podejmuje dopiero czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, a następnie kampanią promocyjną i organizacją zbierania podpisów mieszkańców posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Stanowisko odmienne prowadziłyby bowiem do wniosku, że wraz ze zgłoszeniem komitetu następuje jednocześnie wniesienie projektu uchwały wraz z konsekwencjami wynikającymi z art. 41a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym 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, co byłoby działaniem nielogicznym i prawnie niedopuszczalnym.

Analogiczne uwagi dotyczące obowiązku posiadania przez Komitet inicjatywy uchwałodawczej projektu uchwały na etapie tworzenia Komitetu należy odnieść do § 4 ust. 2 uchwały, który wskazuje, że nazwa Komitetu składa się również z tytułu projektu uchwały. Jeżeli na etapie tworzenia Komitetu nie ma obowiązku sporządzenia projektu uchwały, to nie można nakładać na Komitet obowiązku, aby w jego nazwie został zawarty tytuł ww. projektu uchwały. Ostateczne brzmienie zarówno tytułu uchwały jak i jej – przepisów merytorycznych może zostać ukształtowane już po utworzeniu Komitetu, skoro – jak wyżej wskazano – jednym z zadań Komitetu jest przygotowanie projektu uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne

naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Gierałtowiec w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła przyznane jej kompetencje, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 41a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LIII/396/2022 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 26 października 2022 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie:**

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**