



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 3470

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.391.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXX/836/2023 Rady Miasta Knurów z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w całości, jako sprzecznej z art. 41a ust. 5 ustawy, w związku z art. 2 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 15 marca 2023 r. Rada Miasta Knurów podjęła uchwałę Nr LXX/836/2023 w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 marca 2023 r.

Na mocy § 1 uchwały przyjęto *Zasady realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców miasta Knurów*, dalej jako: *Zasady*, w brzmieniu ustalonym w załączniku do uchwały. Ponadto integralną część *Zasad* stanowią: wzór formularza poparcia (załącznik nr 1 do *Zasad*), wzór oświadczenia o przystąpieniu komitetu utworzonego w celu wystąpienia z inicjatywą podjęcia uchwały (załącznik nr 2 do *Zasad*) oraz wzór oświadczenia o powołaniu osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac Rady Miasta związanych z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (załącznik nr 3 do *Zasad*).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż 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 uchwały, które powinny zostać w niej obowiązkowo uregulowane, co wynika z użytej przez ustawodawcę w upoważnieniu formuły imperatywnej „określi”. Oznacza to z jednej strony obowiązek realizacji upoważnienia wynikającego z ustawy w zakresie wszystkich wskazanych w delegacji elementów, z drugiej zaś strony to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że regulacja rozdziałów 3 i 4 Zasad, odnosząca się do kwestii zasad promocji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, nie wypełnia w sposób dostatecznie precyzyjny delegacji z art. 41a ust. 5 ustawy. Zgodnie z ww. postanowieniami:

*§ 8. 1. Za promocję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej odpowiada komitet.*

*2. Czynności związane z promocją obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej komitet może rozpocząć od dnia publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o przyjęciu zawiadomienia o powołaniu komitetu.*

*3. Promocję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, komitet realizuje we własnym zakresie i na własny koszt.*

*4. Komitet prowadzi promocję inicjatywy uchwałodawczej z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa.*

*§ 9. 1. Projekt uchwały, o którym mowa w § 1 i 2, sporządza komitet w formie pisemnej.*

*2. Projekt uchwały powinien zawierać elementy wymagane dla uchwały i projektu uchwały, określone w Statucie Miasta Knurów.*

*3. Projekt uchwały musi zostać opatrzony czytelnymi podpisami wszystkich członków komitetu, a poszczególne strony projektu muszą zostać przez nich zparafowane.*

W opinii organu nadzoru przepisy te nie wypełniają w sposób dostatecznie precyzyjny upoważnienia ustawowego. Rada podjęła co prawda próbę realizacji delegacji określonej w art. 41a ust. 5 ustawy, jednak uczyniła to w sposób dalece nieprecyzyjny.

Regulacja § 8 Zasad, odnosząca się do promocji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, ogranicza się w zasadzie jedynie do wskazania podmiotu odpowiedzialnego za kwestie finansowe oraz określenie momentu, od którego może rozpocząć się kampania promocyjna – w pozostałym zakresie przepis ten odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów szczególnych. Tymczasem w opinii organu nadzoru obowiązek określenia zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych należy rozumieć jako obowiązek wskazania sposobu działania, postępowania czy nawet formy w jakiej będzie dokonywana przedmiotowa promocja. Z uchwały nie można wywieść w jaki sposób, w jakiej formie, czyli według jakich zasad będzie dokonywana promocja obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. Co równie istotne, ww. argumentacja w zakresie niedostatecznego uregulowania materii zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych znalazła potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – por. w tym zakresie wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 września

2019 r., sygn. III SA/GI 664/19, utrzymany wyrokiem NSA z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. II OSK 539/20, CBOSA.

Uwagi te można odnieść również do § 9 Zasad (dotyczącego formalnych wymogów projektu uchwały wnoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej) – w opinii Wojewody nie wydaje się wystarczające wskazanie jedynie wymogu formy pisemnej projektu uchwały, a także konieczności jego podpisania i zaparafowania przez wszystkich członków komitetu.

Szczególne zastrzeżenia Wojewody budzą przepisy § 8 ust. 4 i § 9 ust. 2 Zasad, w których Rada odsyła do przepisów szczególnych, w tym do Statutu Miasta Knurów. Zdaniem organu nadzoru nie jest prawidłowym wypełnienie delegacji ustawowej poprzez wprowadzenie do aktu prawa miejscowego norm odsyłających. Ustawodawca po to właśnie wyszczególnił w art. 41a ust. 5 ustawy konkretne elementy delegacji, by rada gminy, podejmując uchwałę na tej podstawie, dokonała ich wyczerpującej i precyzyjnej regulacji, bez konieczności odwoływania się do innych aktów prawnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 października 2020 r., sygn. III SA/Łd 455/20, CBOSA: *Wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jako istotny element, winny być uregulowane wyczerpująco w uchwale, bez konieczności odsyłania w tym zakresie do innych przepisów, w tym statutu jednostki samorządu terytorialnego. Za zasadnością powyższego stanowiska przemawia zasada realnego, nieskomplikowanego i maksymalnie odformalizowanego uprawnienia społeczności lokalnej do zgłaszania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Realizacją powyższej zasady jest zatem wymóg organu stanowiącego gminy do ustalenia jasnych reguł postępowania w tym przedmiocie, w tym odnoszących się do wymogów formalnych zgłaszanych projektów, które będą stanowiły dla mieszkańców swoistą gwarancję, iż zgłoszony przez nich projekt będzie mógł być procedowany w ustawowym terminie i nie zostanie odrzucony przez radę, z uwagi na jego „niedopracowanie”.*

Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Poza ww. zarzutem, uzasadniającym zakwestionowanie uchwały w całości, trzeba zwrócić uwagę również na inne nieprawidłowości w zakresie jej legalności.

W myśl § 7 ust. 3 Zasad, regulującego kwestię zgłoszenia powołania (notyfikacji) komitetu Przewodniczącemu Rady Miasta, został wprowadzony wymóg podania w zawiadomieniu o utworzeniu komitetu, poza jego nazwą i składem, również tytułu projektu uchwały. W opinii organu nadzoru wymóg podania tytułu projektu uchwały już na etapie zgłaszania komitetu należy uznać za zbyt daleko idący, a przy tym – co istotne – interpretacja całości regulacji uchwały budzi uzasadnione wątpliwości w kwestii tego, na jakim etapie procedury uchwałodawczej konieczne jest przedłożenie projektu uchwały. Z jednej strony, zgodnie z § 5 ust. 1 Zasad, komitet ma obowiązek złożyć projekt uchwały wraz z listą poparcia Przewodniczącemu Rady Miasta Knurów, co sugerowałoby, że odbywa się to na dalszym etapie procedury, kiedy komitet został już ukonstytuowany. Jednakże analiza załączonego do Zasad formularza oświadczenia o powołaniu pełnomocnika komitetu (załącznik nr 3 do Zasad), które należy przedłożyć wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu (por. § 7 ust. 3 Zasad), wskazuje na coś całkowicie odmiennego – w formularzu jest bowiem mowa o zobowiązaniu się do reprezentowania komitetu podczas prac nad *ww. projektem uchwały*.

Z uwagi na ww. wątpliwości zasadne wydaje się w tym miejscu przypomnienie, w ślad za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 1410/19, CBOSA, że w doktrynie wyróżnia się dwa etapy działań podejmowanych w ramach 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 ustawy. Natomiast czynności podejmowane przez organy gminy w ramach pierwszego etapu organizacyjno-formalnego mieszczą się w granicach „zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich”. Ponadto w odniesieniu do pierwszego etapu działań dla realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (organizacyjno-formalnym) wyróżnić należy w pierwszej kolejności utworzenie komitetu, który następnie podejmuje czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, a także prowadzi kampanię promocyjną i jednocześnie zbiera podpisy mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy.

Co do zasady zatem dopiero prawidłowo utworzony komitet może podjąć czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, w tym w szczególności zbieraniem podpisów mieszkańców popierających projekt. Stanowisko odmienne prowadziłoby 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.

W sposób jeszcze bardziej precyzyjny kwestię tę podkreślił NSA w wyroku z dnia 28 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 6488/21, sentencja opubl. w CBOSA. W przedmiotowym wyroku Sąd wskazał, że co do zasady nie jest wykluczona sytuacja, kiedy wraz z informacją o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej złożony zostanie kompletny projekt uchwały wraz z listą podpisów mieszkańców popierających ów projekt. Jednak jeżeli rada zdecyduje się odróżnić w ramach procedury etap notyfikacji komitetu (wraz z badaniem jego formalnych podstaw działania – zob. § 7 Zasad), od etapu właściwego, w którym prawidłowo umocowany komitet zbiera podpisy mieszkańców popierających daną inicjatywę uchwałodawczą (pot. § 4 Zasad), to powinna zachować określoną sekwencję działań. Jak konkluduje Sąd w ww. wyroku: *Należy zwrócić uwagę na treść art. 41a ust. 1-3 ustawy. Wynika z tych przepisów, że z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą mamy do czynienia dopiero wtedy, gdy określona liczbowo grupa mieszkańców (ust. 1 i 2), posiadających czynne prawa wyborcze zgłosi do organu stanowiącego projekt uchwały (ust.3). Zatem 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, 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 opinii Wojewody, aby uniknąć wskazanych wyżej wątpliwości w kwestii tego, na którym etapie należy przedłożyć projekt uchwały zgłaszany w ramach inicjatywy obywatelskiej, Rada powinna ograniczyć się do nałożenia na komitet obowiązku wskazania w zawiadomieniu o jego utworzeniu jedynie ogólnego przedmiotu regulacji uchwały, bez wskazywania jej tytułu, ani tym bardziej gotowego projektu uchwały.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudzają ponadto przepisy: § 5 ust. 2 i § 7 ust. 4 Zasad, nakładające na Przewodniczącego Rady Miasta obowiązek skierowania do Prezydenta Miasta wniosku w przedmiocie weryfikacji formalnej, zarówno w odniesieniu do listy poparcia dla projektów uchwał, dla których zebrano wymaganą liczbę podpisów poparcia, jak i weryfikacji formalnej składu komitetu na etapie jego tworzenia. Tym samym organ wykonawczy został zobowiązany do dokonania sprawdzenia ww. warunków formalnych. Należy jednak uznać, że normy te wykraczają poza zakres delegacji z art. 41a ust. 5 ustawy. Z brzmienia ww. przepisu, a także z istoty instrumentu inicjatywy uchwałodawczej, nie wynika bowiem w ogóle konieczność współdziałania organu wykonawczego gminy w jego toku. Przeciwnie, zdaniem Wojewody, skoro to Przewodniczący Rady Miasta ma procedować projekt zgłoszony z inicjatywy obywatelskiej (zob. § 6 Zasad), to nie istnieje normatywne uzasadnienie dla nakładania na organ wykonawczy pozaustawowych obowiązków związanych z weryfikacją warunków formalnych w odniesieniu zarówno do komitetu uchwałodawczego, jak i projektu uchwały.

W odniesieniu do analogicznego stanu faktycznego, WSA w Gliwicach w prawomocnym wyroku z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. III SA/GI 541/20, CBOSA, stwierdził: *nałożenie na Komitet inicjatywy uchwałodawczej obowiązku zawiadomienia Prezydenta o utworzeniu Komitetu i nałożenie na Prezydenta obowiązku kontroli spełnienia wymogów formalnych tego zawiadomienia nie mieści się pojęciu "zasad tworzenia komitetu inicjatyw uchwałodawczych", lecz trybu jego działania, do określenia którego rada gminy*

*nie została upoważniona. Przez „zasady tworzenia komitetu inicjatywy uchwałodawczej” należy rozumieć merytoryczne wymogi związane z jego tworzeniem, a zatem z jego formowaniem (konstruowaniem, kreowaniem).*

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXX/836/2023 Rady Miasta Knurów – w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**