



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 kwietnia 2024 r.

Poz. 2323



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.118 .2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LII/419/2024 Rady Gminy Biała Podlaska z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w części obejmującej § 3, § 6 ust. 1 w brzmieniu: „wykaz osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac Rady Gminy Biała Podlaska”, § 7 ust. 2 pkt 6 w brzmieniu: „dotychczasowy stan faktyczny i prawny w sprawach objętych przedmiotem uchwały, zmiany, które ma wprowadzić uchwała oraz prognozę skutków finansowych uchwały”, § 7 ust. 3 i 4, § 8 ust. 5 oraz § 9 ust. 2 uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LII/419/2024 Rady Gminy Biała Podlaska z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w części obejmującej § 3, § 6 ust. 1 w brzmieniu: „wykaz osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac Rady Gminy Biała Podlaska”, § 7 ust. 2 pkt 6 w brzmieniu: „dotychczasowy stan faktyczny i prawny w sprawach objętych przedmiotem uchwały, zmiany, które ma wprowadzić uchwała oraz prognozę skutków finansowych uchwały”, § 7 ust. 3 i 4, § 8 ust. 5 oraz § 9 ust. 2 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LII/419/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 marca 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały powołany został art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

W art. 41a ww. ustawa stanowi, że grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (ust. 1); 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; w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób (ust. 2); 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 (ust. 3); projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu (ust. 3a); komitet inicjatywy

uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy (ust. 4); 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 (ust. 5).

Uchwała wydana na podstawie upoważnienia z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Zagadnienia wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowią obligatoryjne elementy uchwały, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane, co wynika z użytej przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia formuły imperatywnej "określi".

Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, z drugiej zaś strony to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Jak stanowi § 3 uchwały *„obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie może dotyczyć spraw, dla których prawo zastrzega właściwość innych podmiotów, którym przysługuje wyłączna inicjatywa uchwałodawcza.”*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała Rady Miejskiej, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 94 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych. Ponadto z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. 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, określonej w przepisach rozdziału III ustawy zasadniczej.

Zatem, jeśli ustawa zastrzega wyłączną właściwość określonych podmiotów do inicjatywy uchwałodawczej, zastrzeżenie w tym zakresie, zawarte w uchwale, narusza zasadę hierarchii źródeł prawa i tym samym art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały, o zawiązaniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej zawiadamia się pisemnie Przewodniczącego Rady Gminy Biała Podlaska w terminie do 14 dni od dnia zawiązania komitetu.

W myśl § 6 ust. 1 uchwały do zawiadomienia, o którym mowa w § 5, dołącza się podpisane własnoręcznie oświadczenia wszystkich członków o przystąpieniu do komitetu, ze wskazaniem imienia, nazwiska i adresu, *wykaz osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac Rady Gminy Biała Podlaska* oraz projekt uchwały mający stanowić przedmiot obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zgodnie z wymogami, określonymi w § 7.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek zawarcia w zawiadomieniu o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej wykazu osób wskazanych do reprezentowania komitetu, została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Gminy.

Z delegacji wynikającej z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika upoważnienie dla rady gminy do określania sposobu reprezentacji komitetów inicjatyw uchwałodawczych, w szczególności zaś do wprowadzenia obowiązku wskazania osób reprezentujących komitet inicjatywy uchwałodawczej podczas prac

Rady Gminy. Takie uprawnienie nie mieści się ani w zasadach wnoszenia inicjatyw obywatelskich ani w zasadach tworzenia komitetów uchwałodawczych. W ramach zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich rada upoważniona została do określania przepisów, które umożliwiłyby realizację inicjatywy uchwałodawczej. Natomiast w przypadku delegacji do określenia zasad tworzenia komitetów inicjatywy uchwałodawczej rada jest uprawniona do uchwalenia przepisów, które odnoszą się do warunków związanych wyłącznie z powstaniem komitetu, a nie dotyczą sfery jego późniejszego działania.

Ponadto, jak wynika z art. 41a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Literalna wykładnia tego przepisu w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości wskazuje, że w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej należy zapewnić możliwość reprezentacji komitetu. Podkreślić jednak należy, że ustawodawca ustanowił prawo do wyznaczenia osoby lub osób uprawnionych do reprezentowania komitetu, a nie obowiązek ich wyznaczenia. Tymczasem w przytoczonej regulacji uchwały, w ramach procedury związanej z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, Rada Gminy wprowadziła obowiązek wyznaczenia osób wskazanych do reprezentowania komitetu podczas prac Rady Gminy.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/OI 47/19.

Zgodnie z § 7 ust. 2 uchwały, składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej projekty uchwał zawierają: 1) tytuł uchwały; 2) podstawę prawną; 3) postanowienia merytoryczne; 4) określenie organu odpowiadającego za wykonanie uchwały; 5) określenie terminu obowiązywania lub wejścia w życie uchwały; 6) uzasadnienie, w którym wskazuje się powody, dla których powinna zostać podjęta uchwała, *dotychczasowy stan faktyczny i prawny w sprawach objętych przedmiotem uchwały, zmiany, które ma wprowadzić uchwała oraz prognozę skutków finansowych uchwały*; 7) źródło finansowania realizacji uchwały, jeżeli projekt uchwały rodzi skutki finansowe.

Zdaniem organu nadzoru § 7 ust. 2 pkt 6 w zakresie słów: „*zawierające w szczególności: dotychczasowy stan faktyczny i prawny w sprawach objętych przedmiotem uchwały, zmiany, które ma wprowadzić uchwała oraz prognozę skutków finansowych uchwały*” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru delegacja z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia Rady Gminy do wprowadzenia warunków w zakresie uzasadnienia projektu uchwały dotyczących przedstawienia dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego w zakresie objętym uchwałą ze wskazaniem zmian, które ma wprowadzić uchwała oraz prognozy skutków finansowych uchwały.

W szczególności takie warunki nie wynikają ze Statutu Gminy Biała Podlaska, przyjętego uchwałą Nr XL/251/2018 Rady Gminy Biała Podlaska z dnia 14 września 2018r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2018 r. poz. 4342).

Zgodnie z § 41 ust. 3 Statutu Gminy projekt uchwały powinien być przedłożony Radzie wraz z uzasadnieniem i być zaopiniowany pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego Urzędu Gminy. Według § 41 ust. 6 Statutu Gminy projekt uchwały powinien zawierać w szczególności: 1) tytuł uchwały; 2) podstawę prawną; 3) postanowienia merytoryczne; 4) w miarę potrzeby określenie źródła sfinansowania realizacji uchwały; 5) ustalenie terminu wejścia w życie uchwały.

Postanowienia Statutu Gminy nie wprowadzają szczegółowych warunków co do minimalnej treści uzasadnienia projektu uchwały.

Należy zatem stwierdzić, że § 7 ust. 2 pkt 6 uchwały Nr LII/419/2024, we wskazanym wyżej zakresie, znacznie zaostroża wymogi co do uzasadnienia projektów uchwał zgłaszanych w ramach inicjatywy obywatelskiej. Tym samym osoby wnoszące obywatelską inicjatywę uchwałodawczą znalazły się w gorszej sytuacji prawnej niż inne podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej.

Zgodnie z § 7 ust. 3 i 4 uchwały *w przypadku, gdy projekt uchwały nie spełnia wymogów formalnych, Przewodniczący Rady Gminy Biała Podlaska informuje osoby wskazane przez Komitet o potencjalnych brakach formalnych, z uwzględnieniem § 9 ust. 2. W przypadku niewskazania osób reprezentujących Komitet, pismo doręcza się wszystkim członkom Komitetu (ust. 3); nieuzupełnienie braków formalnych we wskazanym terminie uniemożliwia przedłożenie pod obrady Rady Gminy Biała Podlaska złożonego projektu uchwały (ust. 4).*

W § 9 ust. 2 uchwała stanowi zaś, że jeżeli złożona liczba podpisów popierających projekt uchwały okaże się mniejsza niż wymagana lub projekt nie spełnia wymogów formalnych, Przewodniczący Rady Gminy kieruje do Rady Gminy projekt uchwały w sprawie pozostawienia bez rozpatrzenia projektu uchwały zgłoszonego przez grupę mieszkańców.

Z regulacji zawartych w § 7 ust. 3 i 4 uchwały wynika, że w przypadku niezapełnienia braków formalnych projektu w terminie, po otrzymaniu pisma od Przewodniczącego Rady Gminy - projekt uchwały złożony w ramach inicjatywy uchwałodawczej nie jest dalej procedowany (nie nadaje mu się dalszego biegu), zaś na podstawie § 9 ust. 2 w przypadku niezapełnienia braków formalnych projektu, lub w sytuacji, gdy projekt uchwały nie zawiera dostatecznej liczby podpisów popierających dany projekt, przedmiotem dalszego procedowania, staje się przygotowany przez Przewodniczącego Rady Gminy projekt uchwały w sprawie pozostawienia projektu uchwały bez rozpoznania.

Powyższe postanowienia zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 i art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ww. ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Przytoczony przepis kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego rady. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. II OSK 1362/18).

Realizowane przez przewodniczącego zadania są zatem ustawowo ograniczone i sprowadzają się do organizowania pracy i prowadzenia obrad rady. Użyty w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zwrot: "wyłącznie" jednoznacznie wskazuje, że niedopuszczalne jest poszerzanie katalogu zadań przewodniczącego rady poza zakres normatywny ustalony w tym przepisie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. II OSK 1458/13).

Przewodniczący rady nie może tym samym na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zostać upoważniony do dokonywania czynności przewidzianych ustawowo dla rady. Wskazanie przewodniczącego jako osoby, do której należy wzywanie do uzupełnienia braków formalnych, jak również decydowanie o nadaniu lub pozostawieniu bez dalszego biegu projektu uchwały, nie mieści się w zakresie jego kompetencji, polegających na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu jej obrad.

Zgodnie z wolą ustawodawcy wszelkie działania dotyczące projektów złożonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przysługują wyłącznie radzie gminy. W art. 41a ust. 3 ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, że 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.

Postanowienia § 7 ust. 3 i 4 oraz § 9 ust. 2 uchwały Nr LII/419/2024 pozostają w sprzeczności z powyższą regulacją ustawową.

Stosownie do treści § 8 ust. 5 uchwały *wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy uchwałodawczej pokrywają członkowie Komitetu*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta bez podstawy prawnej. W granicach upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 nie mieści się określenie sposobu finansowania realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/419/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Biała Podlaska
2. Wójt Gminy Biała Podlaska