



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 23 czerwca 2022 r.

P-1.4131.214.2022.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

stwierdzam nieważność

§1 pkt 6 uchwały Nr XL/1105/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie *szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów inicjatyw obywatelskich, wymogów formalnych jakim muszą odpowiadać składane projekty oraz zasad ich promocji.*

Uzasadnienie

W dniu 24 maja 2022 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XL/1105/22 w sprawie *szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów inicjatyw obywatelskich, wymogów formalnych jakim muszą odpowiadać składane projekty oraz zasad ich promocji.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 30 maja 2022 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w części w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę ww. uchwały stanowi art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *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.*

Z brzmienia cyt. regulacji bezsprzecznie wynika kompetencja rady gminy do uregulowania kwestii dotyczących realizacji przez mieszkańców prawa inicjatywy obywatelskiej. Wolą prawodawcy bowiem określonej grupie mieszkańców, której liczebność uzależniona jest od liczby mieszkańców w danej gminie, a która została ustalona w art. 41a ust. 2 ustawy, przyznane zostało uprawnienie do zgłoszenia organowi stanowiącemu gminy

projektu uchwały. Co istotne, rada gminy jest zobowiązana do jego rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu, nie później jednak niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu (art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym).

W literaturze przyjmuje się, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stanowi przejaw demokracji bezpośredniej, będąc jedną z podstawowych form partycypowania mieszkańców w procesie stanowienia prawa na poziomie lokalnym¹. Przepisy dotyczące tej instytucji zostały wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych². W uzasadnieniu projektu tej ustawy projektodawcy wskazali, że: "W zakresie zmian w ustawach samorządowych wnioskodawcy proponują zmiany, które realnie przyczynią się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzącej z aktu wyboru oraz zagwarantują obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynią się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują. Projekt wprowadza instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Będzie ona przysługiwała odpowiednio grupie mieszkańców gminy, powiatu, województwa. Ustawa określa liczbę osób, mających prawo wystąpić z powyższą inicjatywą. Projekty ustaw zgłoszone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej będą musiały stać się przedmiotem obrad najbliższej sesji organu stanowiącego odbywającej się nie później niż po upływie 3 miesięcy od daty złożenia projektu. Komitet inicjatywy uchwałodawczej będzie miał prawo wskazać osoby, które będą uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac nad projektem uchwały. Rodzaje spraw, których może dotyczyć projekt uchwały, zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, w szczególności liczbę wymaganych podpisów, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty będzie określał w drodze uchwały organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego".

Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że przyznanie mieszkańcom gminy ww. uprawnienia na poziomie ustawowym, niezależnie od organów gminy (zanim rozwiązanie to pojawiło się w ustawie o samorządzie gminnym, możliwość złożenia projektu uchwały wynikała z przepisów statutów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego), miało zagwarantować mieszkańcom wpływ na funkcjonowanie jednostki. I jakkolwiek rada gminy nie jest zobligowana do akceptacji zgłoszonego przez mieszkańców projektu uchwały, to jednak prawodawca nałożył na ten organ obowiązek jego rozpatrzenia na najbliższej sesji.

Unormowanie przez radę gminy każdego z elementów, o których mowa w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, powinno więc nastąpić z uwzględnieniem założenia, że

¹ Tak Bogdan Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, wyd. III.

² Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130)

obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest instrumentem partycypacji społecznej w procesie podejmowania lokalnych decyzji. To oznacza, że organ stanowiący gminy, realizując dyspozycję normy wynikającej z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, powinien dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców inicjatyw w tym zakresie (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 568/19; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 763/19).

Zdaniem organu nadzoru, uchwała Nr XL/1105/22 Rady Miasta Szczecin w zakresie, w jakim przewiduje, że projekt zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej ma zawierać pieczętkę i podpis radcy prawnego/adwokata potwierdzającego jego zgodność z prawem, powyższych wymogów nie spełnia.

W przedmiotowej sprawie nie można bowiem pominąć okoliczności, że stanowiąc jak w §1 pkt 6 uchwały Nr XL/1105/22, Rada określiła bardziej rygorystyczne wymagania aniżeli w przypadku zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej przez podmioty określone w §16 pkt 1-4 Regulaminu Rady Miasta Szczecin³, a więc Przewodniczącego Rady, komisję, klub radnych czy grupę radnych. Przedstawione przez nich projekty uchwał są bowiem kierowane przez Przewodniczącego Rady Miasta do opracowania pod względem formalno-prawnym w zakresie, o którym mowa w § 17 ust. 1 pkt 2 i 4-6 Regulaminu, a zatem również do oceny ich zgodności z prawem przez radcę prawnego lub adwokata. Na podmioty te – w przeciwieństwie do mieszkańców – nie został nałożony obowiązek samodzielnego poszukiwania radcy prawnego bądź adwokata, który dokona stosownej weryfikacji projektu uchwały pod względem jego legalności, a także ponoszenia z tego tytułu kosztów. Wprowadzenie natomiast tego warunku w odniesieniu do mieszkańców gminy jest prawnie nieuzasadnione, sytuuje ich w mniej korzystnej pozycji od pozostałych podmiotów, posiadających uchwałodawczą inicjatywę, może również stanowić przeszkodę w realizacji przyznanego im z mocy ustawy uprawnienia.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, konieczność uzyskania opinii określonej osoby lub instytucji, czy uzgodnienia projektu uchwały z określonym organem, nie może być rozumiana jako wymóg formalny, o którym mowa w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Wymogi te muszą się bowiem odnosić ściśle do samego projektu aktu prawnego, winny być zatem odczytywane w kontekście przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”^{4,5}. Oczywiście jest, że w przypadku, kiedy przepisy szczególne przewidują wymóg uprzedniego zaopiniowania bądź uzgodnienia projektu uchwały przez określony podmiot lub organ, to jego spełnienie stanowi warunek niezbędny do podjęcia zgodnej z prawem uchwały. Nie oznacza to jednak możliwości scedowania tego obowiązku na mieszkańców gminy wychodzących z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

³ Załącznik Nr 1 do Statutu Miasta Szczecin, przyjętego uchwałą Nr VI/189/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Szczecin (Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 3021).

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283).

⁵ Bogdan Dolnicki, *ibidem*.

Trzeba wyraźnie zaakcentować, że warunkiem skutecznego zgłoszenia projektu uchwały na podstawie art. 41a ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest zebranie podpisów pod tym projektem odpowiedniej liczby mieszkańców. Ustawodawca nie przewiduje konieczności uzyskiwania akceptacji czy poparcia innych – poza wskazaną liczbą mieszkańców – podmiotów, wobec czego, formułowanie w tym zakresie przez radę gminy warunku uzyskania podpisu radcy prawnego bądź adwokata potwierdzającego zgodność z prawem projektu uchwały –nie znajduje prawnego umocowania, a zarazem narusza art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Dokonując oceny zgodności z prawem tego rodzaju postanowienia zamieszczonego w uchwale podjętej na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 763/19, stwierdził, że możliwość wprowadzenia takiego wymogu nie wynika z treści powołanej regulacji, ponadto prowadzi do nadmiernego formalizmu w zakresie wnoszenia inicjatyw obywatelskich.

Uchwałodawca z jednej strony powinien stworzyć jasne reguły postępowania dla mieszkańców wyrażających wolę zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej, z drugiej, ustalić takie formalne wymogi co do projektu uchwały, których spełnienie umożliwi jego procedowanie w terminie zagwarantowanym przez ustawodawcę. Niemniej jednak, formułowane w tym przedmiocie przepisy powinny raczej sprzyjać zaangażowaniu mieszkańców w proces stanowienia lokalnego prawa, niż tworzyć ku temu przeszkody. Wprowadzanie natomiast zawyżonych procedur, bądź - jak ma to miejsce w omawianym przypadku – obowiązku uzyskania opinii radcy prawnego/adwokata (z czym wiąże się duże prawdopodobieństwo poniesienia kosztów) utrudnia bardziej niż ułatwia mieszkańcom realizację ich ustawowego prawa.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/1105/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 maja 2022 r. *w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów inicjatyw obywatelskich, wymogów formalnych jaki muszą odpowiadać składane projekty oraz zasad ich promocji*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

otrzymują:

1. Rada Miasta Szczecin,
2. a.a.