

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

Dnia 28 listopada 2022 r.
Sygn. akt III OSK 6488/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



**Gmina Żywiec
Rynek 2
34-300 Żywiec**

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła w załączeniu odpis orzeczenia z uzasadnieniem z dnia 24 listopada 2022 roku w sprawie skargi kasacyjnej Wojewody Śląskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 148/21 w sprawie ze skargi Gminy Żywiec na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 24 grudnia 2020 r. nr NPII.4131.1.1036.2020 w przedmiocie uchwały w sprawie zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik sekretariatu z up.

Małgorzata Tas
starszy sekretarz sądowy

Załączniki:

- odpis ww. orzeczenia z uzasadnieniem.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 listopada 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz

Sędziowie: Sędzia NSA Mirosław Wincenciak

Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 2022 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Wojewody Śląskiego

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 8 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 148/21

w sprawie ze skargi Gminy Żywiec

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

z dnia 24 grudnia 2020 r. nr NPII.4131.1.1036.2020

w przedmiocie uchwały w sprawie zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich

1. uchyła zaskarżony wyrok oraz uchyła zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części obejmującej § 1; § 2; § 3; § 4; § 5 ust. 1, ust. 2, ust. 4 z wyłączeniem słów „i 3”, ust. 5, ust. 7; § 6; § 7; § 8; § 9 ust. 1, ust. 2, ust. 5 z wyłączeniem słów „po przeprowadzeniu czynności, o której mowa w ust. 3 pkt 3,” oraz ust. 6 z wyłączeniem słów ”w wyniku analizy, o której mowa w ust. 3 pkt 1,”; § 10 i § 11,
2. oddała skargę w pozostałym zakresie,
3. zasądza od Gminy Żywiec na rzecz Wojewody Śląskiego kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Tas
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 148/21 w sprawie ze skargi Gminy Żywiec uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 24 grudnia 2020 r. nr NPII.4131.1.1036.2020 w przedmiocie uchwały w sprawie zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z 24 grudnia 2020 r. nr NPII.4131.1.1036.2020 Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Nr XXXII/251/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z 26 listopada 2020 r. w sprawie w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, jako sprzecznej z art. 41a ust. 2-5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm., dalej: u.s.g.).

W ocenie organu nadzoru uchwała ta podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Gmina Żywiec złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

W odpowiedzi na skargę, Wojewoda wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w powołanym wyżej wyroku uznał, że skarga jest zasadna.

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd I instancji wskazał, że na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy w całości lub w części, jeżeli uzna ją za sprzeczną z prawem. Przy czym przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest jej niezgodność z prawem jedynie o charakterze kwalifikowanym. Jest to możliwe tylko wówczas, gdy naruszenie ma charakter istotny. Wynika to z art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g. Stosownie bowiem do ust. 4, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Sąd I instancji odnosząc się do poszczególnych zarzutów wojewody zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego odnośnie uchwały Rady Miejskiej w Żywcu Nr XXXII/251/2020 z 26 listopada 2020 r., stwierdził, że są one

nieuzasadnione, a tym samym brak było podstaw do stwierdzenia nieważności tej uchwały w trybie nadzoru (czy to dlatego, że zakwestionowane przez Wojewodę unormowania uchwały nie są sprzeczne z prawem, czy też dlatego, że naruszenia są nieistotne).

Podkreślił także, że oddalenie skargi Gminy w przedmiotowej sprawie byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby:

1. Wojewoda wykazał, że doszło do naruszenia prawa przez wszystkie kwestionowane zapisy uchwały,
2. naruszenia te odnosiłyby się do konkretnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego,
3. miały charakter istotny.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Wojewoda Śląski, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

1) art. 41a ust. 5 u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu przez Sąd, że przepis ten upoważnia do nakładania na komitet inicjatywy uchwałodawczej obowiązku przedłożenia projektu uchwały wraz ze zgłoszeniem zawiadomienia o utworzeniu komitetu, jak również uprawnia do regulacji w uchwale kwestii odnoszących się do łącznego zgłaszania zawiadomienia i projektu uchwały, a w konsekwencji uznanie, że nie stanowi to istotnego naruszenia prawa, a tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały ze względu na jej sprzeczność z art. 41a ust. 5 ustawy;

2) art. 41a ust. 5 u.s.g. poprzez jego błędną wykładnię - polegającą na uznaniu przez Sąd, że przepis ten zawiera upoważnienie do obligatoryjnego wskazania osób uprawnionych do reprezentowania komitetu przed radą wraz z danymi kontaktowymi, podczas gdy przepis art. 41 a ust. 4 u.s.g. ustanawia prawo wskazywania osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy, a w konsekwencji uznanie, że nie stanowi to istotnego naruszenia prawa, a tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały ze względu na jej sprzeczność z art. 41a ust. 5 ustawy;

3) art. 41a ust. 5 u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu przez Sąd, że przepis ten upoważnia do zawarcia w treści uchwały postanowień dotyczących możliwości wycofania projektu uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej, podczas gdy w ocenie skarżącego kasacyjnie

upoważnienie zawarte w przepisie ustawowym nie daje radzie gminy legitymacji do regulowania tych kwestii w uchwale wydanej na jego podstawie, a w konsekwencji uznanie, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały ze względu na jej sprzeczność z art. 41a ust. 5 u.s.g.;

4) art. 41 ust. 5 u.s.g. poprzez błędną wykładnię i uznanie, że kwestionowana uchwała w części dotyczącej § 2 określającego grupę mieszkańców uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą, posiadających prawa wyborcze do rady miejskiej, nie narusza prawa,

5) art. 41 ust. 5 w związku z art. 41 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i zastosowanie, a to poprzez uznanie, że określenie, iż grupa mieszkańców uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą, posiadających prawa wyborcze do rady miejskiej jest tożsame z określeniem, że z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić grupa mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego i nie stanowi modyfikacji zapisu ustawowego z art. 41a ust. 1 ustawy, a w konsekwencji uznanie, że nie stanowi to istotnego naruszenia prawa, a tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały ze względu na jej sprzeczność z art. 41a ust. 5 u.s.g.;

6) art. 41a ust. 5 u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu przez Sąd, że przepis ten upoważnia radę gminy do określenia obowiązków dla organu wykonawczego w związku ze szczegółowymi zasadami wnoszenia inicjatyw obywatelskich, takich jak: przeprowadzenie analizy formalno-prawnej projektu uchwały, przeprowadzenie analizy merytorycznej i zajęcie stanowiska, weryfikację list poparcia wraz z terminami ich realizacji, podczas gdy w ocenie skarżącego kasacyjnie upoważnienie zawarte w przepisie ustawowym nie daje radzie gminy legitymacji do regulowania tych kwestii w uchwale wydanej na jego podstawie, a w konsekwencji uznanie, że nie stanowi to istotnego naruszenia prawa i brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały ze względu na jej sprzeczność z art. 41 a ust. 5 ustawy;

7) art. 41 a ust. 5 w związku z art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. w związku z art. 2 Konstytucji RP — poprzez błędną wykładnię - polegającą na posłużeniu się przez Sąd, nieznaną językowi prawnemu kategorią „znaczne naruszenie prawa” i „podstawowe naruszenie prawa” w stwierdzeniu, że kwestionowane normy prawne nie naruszają prawa, a już z pewnością nie naruszają go w sposób znaczny czy

podstawowy, podobnie jak nie sposób dostrzec ich oczywistej sprzeczności z treścią jakiegokolwiek przepisu”, co jest pojęciem nieweryfikowalnym i utrudnia kontrolę instancyjną;

8) art. 91 ust. 1 w związku z art. 41a ust. 5 u.s.g. poprzez błędną wykładnię i zastosowanie, a to poprzez uznanie, że regulacje uchwały nie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 41 a ust. 5 ustawy i nie stanowią istotnego naruszenia prawa, a tym samym stwierdzeniu braku podstaw do zakwestionowania przez organ nadzoru tej uchwały,

a w konsekwencji powyższego, naruszenie art. 148 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - a to przez jego błędne zastosowanie mimo braku przesłanek ku temu, a to poprzez uwzględnienie skargi jednostki samorządu terytorialnego, zamiast jej oddalenia w całości.

Mając powyższe na uwadze skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia, na zasadzie art. 188 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, albo uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, na zasadzie art. 185 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, a także rozpoznanie skargi kasacyjnej bez przeprowadzania rozprawy.

Powyższe zarzuty rozwinięto w uzasadnieniu skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skoro w niniejszej sprawie pełnomocnik strony skarżącej kasacyjnie – na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. – zrzekł się rozprawy, a strona przeciwna w ustawowym terminie nie zawnioskowała o jej przeprowadzenie, to rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpatrywaniu sprawy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten, w odróżnieniu od wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie

bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej.

Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną zostały określone w art. 174 p.p.s.a. Przepis art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przez błędną wykładnię należy rozumieć niewłaściwe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, natomiast przez niewłaściwe zastosowanie, dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Również druga podstawa kasacyjna wymieniona w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – naruszenie przepisów postępowania – może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa materialnego, przy czym w wypadku oparcia skargi kasacyjnej na tej podstawie skarżący powinien nadto wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy.

Odnosząc się na wstępie do zarzutów skargi kasacyjnej za nieuzasadniony uznać należy kilkakrotnie powtarzany zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię. Otóż Sąd I instancji nie stosował art. 7 Konstytucji RP, ani tym bardziej nie dokonywał jego wykładni, a zatem nie mógł naruszyć w ten sposób wskazanego przepisu. Co więcej sam pełnomocnik skarżącego kasacyjnie w zasadzie nie dokonał wykładni tego przepisu w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, a jedynie przytoczył jego treść i powołał krótkie tezy z trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego (ostatnie zdanie na str. 6 i pierwszy akapit na str. 7 uzasadnienia). Tymczasem podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię autor skargi kasacyjnej wykazać musi, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa oraz jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia. Zatem stwierdzić należy, że przywołanie art. 7 Konstytucji RP w zarzucie błędnej wykładni art. 41 a ust. 5 u.s.g. ma wyłącznie charakter ornamentacyjny.

Z podobnych powodów niezasadny jest zarzut (7) naruszenia art. 41 a ust. 5 w zw. z art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. w związku z art. 2 Konstytucji RP — poprzez błędną wykładnię. Artykuł 2 Konstytucji RP nie był stosowany przez Sąd I instancji, ani tym bardziej przez niego wykładany. Również pełnomocnik skarżącego kasacyjnie nie przedstawił prawidłowej (jego zdaniem) wykładni tego przepisu w uzasadnieniu skargi kasacyjnej. Z treści zarzutu wynika, iż pomimo powołania w nim

art. 41 a ust. 5 w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g., to jego istota dotyczy de facto błędnej wykładni art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. poprzez posłużenie się przez Sąd I instancji, „nieznana językowi prawnemu kategorią „znaczne naruszenie prawa” i „podstawowe naruszenie prawa” w stwierdzeniu, że kwestionowane normy prawne nie naruszają prawa, a już z pewnością nie naruszają go w sposób znaczny czy podstawowy, podobnie jak nie sposób dostrzec ich oczywistej sprzeczności z treścią jakiegokolwiek przepisu”, co jest pojęciem nieweryfikowalnym i utrudnia kontrolę instancyjną.” Odnośnie zamieszczonej w uzasadnieniu wyroku wykładni art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., to stwierdzić należy, że jest ona prawidłowa i zgodna co do wyniku z wykładnią zaprezentowaną przez skarżącego kasacyjnie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej (str. 5-6). Użycie przez Sąd I instancji w konkluzjach uzasadnienia stwierdzenia, że „kwestionowane normy prawne nie naruszają prawa, a już z pewnością nie naruszają go w sposób znaczny czy podstawowy, podobnie jak nie sposób dostrzec ich oczywistej sprzeczności z treścią jakiegokolwiek przepisu” jest być może niefortunne, ale odnosi się do słownikowego rozumienia przymiotnika „istotny” zaprezentowanego na początku uzasadnienia (Słownik języka polskiego PWN). Nie ma zatem żadnego problemu z zrozumieniem powołanego stwierdzenia jako zawierającego konkluzję argumentacji Sądu I instancji, że zawarte w uchwale Rady Miejskiej w Żywcu Nr XXXII/251/2020 z 26 listopada 2020 r. normy prawne nie naruszają prawa, nie są sprzeczne z treścią jakiegokolwiek przepisu. „Wyjątkiem jest § 5 ust. 2 pkt 4 uchwały, który jednak również nie stanowi naruszenia istotnego z uwagi na brak niemożliwych do akceptacji skutków.”

Analiza pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej oraz treści jej uzasadnienia wykazuje, że w istocie skarżący kasacyjnie kwestionuje w istocie prawidłowość zastosowania art. 41a ust. 5 u.s.g., a nie jego wykładnię.

Przystępując do tej części analizy zarzutów skargi kasacyjnej zauważyć należy, że wypełniając delegację z art. 41 a ust. 5 u.s.g., rada gminy powinna mieć na względzie, że z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika, iż wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy powinno być realne i nieskomplikowane. W tej sytuacji rada gminy, wykonując obowiązek zawarty w art. 41a ust. 5 u.s.g., powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców gminy inicjatyw w tym zakresie.

W doktrynie wskazuje się, że art. 94 Konstytucji określa względnie luźny związek między upoważnieniem (tym samym ustawą) a aktem prawa miejscowego, wydanym na

jego podstawie. Luźniejszym w każdym razie niż ten, jaki wynika z formuły art. 92 ust. 1 Konstytucji, nakazującej wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw. Wyklucza on co do zasady wymóg wykonawczego charakteru aktów prawa miejscowego jako warunek ich legalności (K. Działocha, w: Konstytucja RP. Komentarz, Wyd. Sejmowe 2001 t. II, uw. 4 s. 5 do art. 94). Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego różni się od upoważnienia do wydania rozporządzenia określonego w art. 92 Konstytucji (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, 2012 s. 547 nb 3). Skoro związek między upoważnieniem zawartym w ustawie a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie, w świetle art. 94 Konstytucji RP może być luźniejszy niż związek między upoważnieniem ustawowym a aktem podustawowym, w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji, to należy przyjąć, że swoboda organu samorządu terytorialnego w przyjętej regulacji aktem prawa miejscowego jest większa, niż organu administracji publicznej przy stanowieniu aktu podustawowego (rozporządzenia).

W niniejszej sprawie jako zasadny ocenić należy zarzut pierwszy (naruszenia art. 41a ust. 5 u.s.g.), który odnosi się do § 5 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej w Żywcu Nr XXXII/251/2020 z 26 listopada 2020 r. (dalej: uchwała). Odnosnie tego zarzutu zawartego w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym Sąd I instancji ograniczył się w swoim uzasadnieniu w zasadzie do stwierdzenia, że „zarzut ten nie jest zasadny, podobnie jak inne zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym zarzuty, odnoszące się do łącznego zgłoszenia zawiadomienia i projektu uchwały”, gdyż organ nadzoru poza przytoczeniem wyroków sądów administracyjnych nie wykazał, „aby równoczesne zawiadomienie o powstaniu komitetu i zgłoszenie projektu uchwały naruszało jakikolwiek przepis prawa”. Zauważyć należy, że rada gminy w ramach art. 41a ust. 5 u.s.g. ma swobodę określania szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich i zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych. Celem wprowadzonej instytucji – obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – jest umożliwienie mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku gminy) rzeczywistego skorzystania z niej, co powinno nastąpić w sposób maksymalnie uproszczony i jak najmniej sformalizowany. Nie jest zatem wykluczone, wbrew twierdzeniu wojewody, aby jednocześnie wraz z informacją do rady gminy o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej (osobach go tworzących, pełnomocnikach itd.) złożony został projekt uchwały wraz z listą podpisów mieszkańców popierających ów projekt. Jednak w przedmiotowej uchwale rada gminy wybrała inną koncepcję – uprzedniej notyfikacji

utworzenia komitetu inicjatywy uchwałodawczej temu organowi. Rozwiązanie to, jakkolwiek bardziej skomplikowane i przedłużające samą procedurę występowania z inicjatywą uchwałodawczą przez mieszkańców gminy, jest w zasadzie dopuszczalne. Pociąga to za sobą sekwencję kolejnych działań. Otóż zgodnie z § 5 ust. 4 uchwały, jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2 i 3, to rada gminy przyjmuje takie zawiadomienie i informuje o tym komitet, który ogłasza o wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu (§ 6 uchwały), a komitet rozpoczyna kampanię promocyjną oraz zbieranie podpisów mieszkańców udzielający poparcia tej inicjatywie (§ 7 ust. 2 uchwały). 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 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. Tym samym jako sprzeczne z prawem ocenić należy § 5 ust. 3 uchwały, a w konsekwencji także pozostałe przepisy uchwały odnoszące się do złożenia projektu uchwały na tym etapie inicjatywy uchwałodawczej. Odnośnie argumentacji dotyczącej naruszenia (§ 9 ust. 2 uchwały), to zauważyć należy, że rada gminy działa na jawnych sesjach podejmując uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (art. 14 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.s.g.). Projekt uchwały, który nie spełnia warunków formalnych nie może być przedmiotem merytorycznej oceny i głosowania przez radę gminy (głosowania za lub przeciwko niemu). Zatem rada gminy musi odnieść się do takiego projektu w sposób formalny, co powinna uczynić w drodze odrębnej uchwały. Zauważyć przy tym należy, że i tak przedmiotem obrad rady gminy będzie "projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej" tyle tylko, że pod względem formalnym. Choć

niewątpliwie sposób zakończenia procedowania rady gminy nad takim projektem uchwały wniesionym w ramach inicjatywy obywatelskiej, który nie spełnia warunków formalnych powinien zostać uregulowany w statucie gminy lub regulaminie rady gminy, to nie stanowi to istotnego naruszenia prawa. Nadto Rada Miejska w Żywcu w § 9 ust. 2 uchwały sama się ograniczyła – zobowiązując się zawiadomić komitet nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu o odmowie nadania mu biegu – co, jak wskazano wyżej uczynić może tylko w drodze uchwały podjętej na sesji zwołanej przez przewodniczącego.

Jako niezasadny ocenić należy zarzut drugi (naruszenia art. 41a ust. 5 u.s.g.), który odnosi się do § 5 ust. 2 pkt 4 uchwały. Już w wyroku z 22 listopada 2019 r., sygn. I OSK 1410/19 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że ponieważ ustawodawca przewidział dwa etapy postępowania w sprawie wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, należy uznać, że wprowadzenie wymogu ustanowienia w pierwszym etapie postępowania pełnomocnika komitetu, mieści się w granicach ustawowego umocowania, stanowi bowiem realizację obowiązku określenia zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych. Zasadnie bowiem argumentuje Sąd I instancji, że uchwała przewiduje, iż komitet liczy co najmniej 20 członków (§ 4 ust. 2 uchwały), co oznacza, że może także być liczniejsza. Może to rodzić oczywiste problemy w kontaktach z komitetem, gdyż np. w przypadku braku wskazanego pełnomocnika/pełnomocników, korespondencję należałoby kierować do wszystkich członków tego komitetu. „Wyłonienie mniejszej grupy mieszkańców do reprezentacji komitetu przed Radą umożliwi sprawniejszą i szybszą pracę nad zgłoszonym projektem i w ten sposób może się przyczynić do większej efektywności i poczucia celowości zgłaszania inicjatyw i do ich podejmowania w ogóle.” Wymóg powołania nie więcej niż trzech osób uprawnionych do reprezentowania komitetu (wszak swobodnie powoływanych przez komitet) w pierwszym etapie postępowania, w sposób oczywisty przyczyni się do sprawności tego postępowania; oszczędzi zbędnych kosztów społecznych generowanych przez konieczność zawiadomienia wszystkich członków komitetu. Dodać należy, że zgodnie z art. 41a ust. 4 u.s.g. w uchwale przewidziano, iż w trakcie drugiego etapu postępowania w sprawie wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą – w toku prac rady gminy nad projektem uchwały – mogą uczestniczyć przedstawiciele komitetu (§ 10 ust. 2 uchwały).

Również zarzut trzeci (naruszenia art. 41a ust. 5 u.s.g.), który odnosi się do § 5 ust. 7 uchwały nie zasługuje na uwzględnienie. Jedynym argumentem organu nadzoru, jest to, że upoważnienie zawarte przepisie ustawowym nie daje radzie gminy legitymacji do regulowania możliwości i trybu cofania projektu uchwały, ale też ustawodawca nie zakazuje cofania projektu uchwały przez komitet, a lokalny prawodawca musi przewidywać możliwość zaistnienia takiego przypadku. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest prawem mieszkańców do wystąpienia z nią i to mieszkańcy sami decydują czy w ogóle chcą ją podjąć lub do niej przystąpić oraz kontynuować.

Zarzuty czwarty i piąty (naruszenia art. 41a ust. 5 u.s.g.), które odnoszą się do § 2 uchwały, ocenić należy jako niezasadne. Niewątpliwie określenie w § 2 uchwały grupy mieszkańców uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą, jako posiadających „prawa wyborcze” do rady miejskiej (zamiast określenia „czynne prawa wyborcze”) może rodzić wątpliwości wskazane w uzasadnieniu skargi kasacyjnej. Jednak Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazał jak można rozumieć określenie „mieszkaniec posiadający prawa wyborcze”. Sąd zasadnie odwołał się do art. 10 § 1 pkt 3 lit. a ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020r., poz.1319 t.j.) zgodnie, z którym prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma w wyborach do rady gminy - obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Natomiast stosowanie do art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego - osoba mająca prawo wybierania tych organów. Z powyższego wynika, że obie grupy: osób posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego i posiadających prawa wyborcze do Rady Miejskiej są tożsame. Powtórzenie w § 2 uchwały treści art. 41 a ust. 1 u.s.g. wraz ze sui generis jego modyfikacją nie prowadzi więc do odmiennego ukształtowania zawartej w tym przepisie normy prawnej. Zatem Rada Miejska poprzez treść § 2 uchwały nie naruszyła prawa w sposób istotny. Powtórzenie w uchwale tego co jest zawarte w obowiązującej ustawie jest normatywnie zbędne, ale nie prowadzi to wprost do automatycznego stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie. Niekiedy, ze względu np. na czytelność, konieczność zachowania składni, spójność uchwalanego aktu prawa miejscowego niezbędne jest wręcz powtórzenie w całości lub części regulacji

ustawowej. Przepis § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), nie wprowadza zawsze i w każdym przypadku zakazu powoływania w akcie normatywnym niższej rangi określeń ustawowych, nawet jeżeli prowadziłoby to do powtórzenia w całości lub w części przepisu ustawowego. Zasady techniki prawodawczej są zbiorem dyrektyw skierowanych do prawodawcy (a właściwie do legislatorów) wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych, natomiast nie są aktem normatywnym i nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa, a naruszenie tych zasad nie wywołuje z mocy prawa żadnych ujemnych skutków. W orzecznictwie sądów administracyjnych naruszenie zasad techniki prawodawczej nie zawsze powoduje nieważność aktu prawa miejscowego.

Natomiast na uwzględnienie zasługuje zarzut szósty (naruszenia art. 41a ust. 5 u.s.g.), który odnosi się do § 9 ust. 3 i 4 uchwały. Wbrew argumentacji Sądu I instancji zamieszczonej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku 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 w Żywcu 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. Tymczasem jak wynika z § 15 Regulaminu Rady Miejskiej w Żywcu (załącznik nr 2 do Statutu Miasta Żywca przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Żywcu nr IX/84/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r.) uregulowane w nim postępowanie z projektami uchwał nie przewiduje ich opiniowania przez Burmistrza.

W konsekwencji zasadny jest zarzut naruszenia art. 91 ust. 1 w związku z art. 41a ust. 5 u.s.g. poprzez błędne ich zastosowanie, a to poprzez uznanie, że regulacje uchwały nie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 41a ust. 5 u.s.g.

W tym stanie rzeczy stwierdzając, że skarga kasacyjna jest uzasadniona, a istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny miał podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku oraz do rozpoznania skargi w oparciu o art. 188 p.p.s.a., a w następstwie tego do uchylenia, na podstawie art. 148 p.p.s.a. rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z 24 grudnia 2020r. nr NPII.4131.1.1036.2020 nieważność uchwały Nr XXXII/251/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z 26 listopada 2020 r. w sprawie w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty w części obejmującej § 1; § 2; § 3; § 4; § 5 ust. 1, ust. 2, ust. 4 z wyłączeniem słów „i 3”, ust. 5, ust. 7; § 6; § 7; § 8; § 9 ust. 1, ust. 2, ust. 5 z wyłączeniem słów „po przeprowadzeniu czynności, o której mowa w ust. 3 pkt 3,” oraz ust. 6 z wyłączeniem słów ”w wyniku analizy, o której mowa w ust. 3 pkt 1,”; § 10 i § 11 (pkt 1 wyroku). Na podstawie art.151 p.p.s.a. w pozostałym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny skargę Gminy Żywiec oddalił (pkt 2 wyroku). O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a. (pkt 3 wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Tas
starszy sekretarz sądowy