



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Maria Zawadzka

Sędziowie

SWSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)

SWSA Ewa Michna

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 stycznia 2023 r.
sprawy ze skarg [REDAKTED] i Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 lutego 2019 r. nr VII/57/19
w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców
Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 5 i § 5 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały,
- II. oddała w pozostałym zakresie skargę Rzecznika Praw Obywatelskich.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Starszy Referent
Monika Kostecka
Monika Kostecka

UZASADNIENIE

Sejmik Województwa Małopolskiego w dniu 25 lutego 2019 r. nr VI/7/19 podjął uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r., poz. 2051), zwanej dalej w skrócie Uchwałą. Zgodnie z § 2 załącznika do tej Uchwały „Sejmik, rozpatruje projekt uchwały złożony w ramach inicjatywy obywatelskiej, o ile wpisuje się on w zakres zadań samorządu województwa i pozostaje w zakresie kompetencji Sejmiku. Projekt uchwały nie może dotyczyć kwestii, w których, zgodnie z przepisami prawa, z inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić tylko odpowiedni organ samorządu terytorialnego”. Stosowanie do § 4 ust. 5 załącznika do tej Uchwały w przypadku, gdy zawiadomienie odpowiada warunkom formalnym określonym w § 4 ust. 1 i 2 tego załącznika, Przewodniczący Sejmiku przyjmuje zawiadomienie i informuje o tym fakcie komitet inicjatywy uchwałodawczej. Zgodnie z § 4 ust. 1 i ust. 2 załącznika do Uchwały, zawiadomienie o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej zawiera pełną nazwę tego komitetu oraz dokładny adres do korespondencji oraz pisemne oświadczenia grupy osób tworzących taki komitet oraz w razie ustanowienia także osoby lub osobę uprawnioną do jego reprezentacji.

Stosownie zaś do § 4 ust. 2 załącznika do Uchwały, do zawiadomienia o utworzeniu komitetu załącza się również projekt uchwały zawierający: 1) tytuł uchwały, 2) podstawę prawną, 3) treść proponowanego rozstrzygnięcia, 4) wskazanie podmiotu bądź organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały, 5) termin wejścia w życie, 6) w razie potrzeby przepisy o zmianie przepisów dotychczas obowiązujących, o wprowadzeniu przepisów przejściowych oraz o utracie mocy dotychczas obowiązujących przepisów, a także 7) uzasadnienie uchwały wraz z oszacowaniem przewidywanych skutków finansowych jej realizacji.

Zgodnie z § 5 ust. 2 załącznika do Uchwały kampania promocyjna obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz zbieranie podpisów mieszkańców popierających obywatelski projekt uchwały może rozpocząć się po przyjęciu przez Przewodniczącego Sejmiku zawiadomienia zgodnie z jej § 4 ust. 5.

Skargę na powyższą uchwałę w zakresie obejmującym § 4 ust. 5 oraz § 5 ust. 2 wniósł ██████████, natomiast skarżący Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył § 2 i § 5 ust. 2 ww. załącznika do tej Uchwały.

Skarżący ██████████ zaskarżając § 4 ust. 5 i § 5 ust. 2 zarzucił naruszenie art. 7 Konstytucji RP poprzez przekroczenie dozwolonych kompetencji polegających na nadaniu w § 4 ust. 4 Marszałkowi Województwa kompetencji organu nadzoru, umożliwiających wstrzymanie obywatelskiej inicjatywy bez poddania jej pod głosowanie, mimo spełnionych warunków wymaganych art. 89a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094) zwanej dalej w skrócie u.s.w. oraz przyznanie w § 5 ust. 2 załącznika do Uchwały Marszałkowi Województwa możliwość nieograniczonego w czasie wstrzymywania prowadzenia kampanii promocyjnej i zbiórki podpisów pod obywatelskim projektem uchwały.

W uzasadnieniu tej skargi podano, że skarżący będąc mieszkańcem województwa małopolskiego razem z czterema osobami utworzył komitet obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej pod nazwą ██████████, ██████████". Stosowne dokumenty wymagane zaskarżaną Uchwałą, w tym obywatelski projekt uchwały, skarżący złożył osobiście do Sejmiku w 22 grudnia 2021 r. Pismem z 5 stycznia 2022 r. Przewodniczący Sejmiku zawiadomił skarżącego - pełnomocnika Komitetu o przyjęciu dokumentów i skierowaniu go do Marszałka celem zbadania ich pod kątem formalno-prawnym. W związku z brakiem dalszego stanowiska władz województwa, skarżący w dniu 27 stycznia 2022 r. zjawił się na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska i Bezpieczeństwa Publicznego i w obecności radnych Sejmiku poinformował, że rozpoczyna zbiórkę podpisów informując o postulatach zawartych w obywatelskim projekcie.

W dniu 1 marca 2022 r. skarżący złożył obywatelski projekt uchwały wraz z ok. 2,5 tys. podpisami poparcia. Zgodnie z art. 89a u.s.w. projekt uchwały poparty przez 1000 mieszkańców staje się przedmiotem obrad na najbliższej sesji Sejmiku. Po złożeniu obywatelskiego projektu odbyły się sesje Sejmiku w dniach 10 marca, 28 marca i 26 kwietnia - na żadnej z nich nie procedowano obywatelskiego projektu.

W dniu 21 marca 2022 r. skarżący otrzymał od Przewodniczącego Sejmiku pismo potwierdzające przyjęcie zawiadomienia z dnia 22 grudnia 2021 r. o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Obywatelskiej z informacją, iż zgłoszenie nie ma braków formalnych i od „dnia przyjęcia zawiadomienia komitet może rozpocząć zbiórkę podpisów i kampanie promocyjną, powołując się na treść § 5 ust 2 zaskarżonej uchwały”. Wynika z tego, iż władze województwa uznały złożone 1 marca 2022 r. podpisy za nieważne.

Skarżący [REDAKTOWANE] podniósł, że jego interes prawny wynika z faktu, iż jest on mieszkańcem województwa małopolskiego chcącym skorzystać z przysługujących mu praw obywatelskich, czego dowodem jest zgłoszenie Komitetu Obywatelskiej Inicjatywy, którego skarżący jest pełnomocnikiem, a zarazem osobą na której spoczywa obowiązek formalnego przeprowadzenia procedury zgłoszenia obywatelskiego projektu wraz z podpisami poparcia. Według Przewodniczącego Sejmiku oraz Marszałka zbiórka podpisów mogła się rozpocząć dopiero po „zatwierdzeniu” go przez władze województwa, na co dodatkowo zaskarżana uchwała nie przewiduje żadnego terminu. W praktyce zaskarżane zapisy posłużyły blokowaniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Ideą obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest wymuszenie dyskusji i poddanie pod głosowanie obywatelskiego projektu, dotyczącego sprawy, której władze z własnej inicjatywy nie chcą podjąć. Jest to przejaw demokracji bezpośredniej wprowadzony obligatoryjnie w ustawach o samorządach na wszystkich szczeblach. Przypisywanie sobie przez władze samorządowe w zaskarżanej uchwale kompetencji blokowania możliwości zbierania podpisów i prowadzenia kampanii promocyjnej przez nieograniczony czas (w uchwale brak jest zapisów o terminie) wypacza idee obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i dyskryminuje społeczeństwo jako inicjatora uchwałodawczego. Inicjatywa uchwałodawcza może być związana z pewnymi nadchodzącymi wydarzeniami w czasie, tak jak w zaistniałej sytuacji - odroczeniem terminu, w którym dopuszcza się ogrzewanie domów kominkami bez certyfikatów. Odraczenie procedowania obywatelskiej inicjatywy może prowadzić do tego, że taka inicjatywa ze względu na zwłokę organów władzy stanie się bezcelowa. Wstrzymywanie możliwości zbierania podpisów i prowadzenia kampanii promocyjnej pod pretekstem konieczności „zbadania pod kątem formalno-prawnym i dokonania analiz pod kątem zgodności z zadaniami realizowanymi przez województwo małopolskie i zakresem kompetencji Sejmiku oraz możliwości finansowania działań będących przedmiotem inicjatywy” jest nieuzasadnione. Takie oceny mogą, a nawet powinny być dokonane ale w formie opinii, a nie decyzji warunkującej możliwość zbiórki podpisów. Kompetencja decyzyjna o zgodności treści uchwały z przepisami prawa przypisana jest organom nadzoru - wojewodzie i sądom administracyjnym. Sejmik jako organ uchwałodawczy, po zasięgnięciu opinii organu wykonawczego - Marszałka może odrzucić w głosowaniu obywatelski projekt uchwały z uwagi na krytyczną opinię Marszałka, która może

choćby dotyczyć błędów formalnych czy zgodności z kompetencjami przypisanymi organowi.

W ocenie skarżącego kompetencje Przewodniczącego Sejmiku oraz Marszałka mogą jedynie dotyczyć formalnego sprawdzenia procedury poprawności zgłoszonej inicjatywy uchwałodawczej (tj. weryfikacji członków zgłoszonego komitetu).

W przypadku uchwały dotyczącej obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej sejmiku Województwa Wielkopolskiego, organ nadzoru - Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 29 października 2021 r. nr KN-XI.4131.1.216.2021.16 które potwierdzają stanowisko skarżącego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył ww. Uchwałę w części obejmującej § 2 i § 5 ust. 2 jej załącznika. Zaskarżonemu § 2 ww. załącznikowi do Uchwały zarzucił naruszenie art. 89a ust. 1 i 3 u.s.w. poprzez uregulowanie zakresu prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w sposób sprzeczny z ustawą, a także art. 89a ust 5 u.s.w. poprzez przekroczenie granic upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, polegające na uregulowaniu zakresu prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, będącego materiają ustawową.

Natomiast § 5 ust. 2 załącznika tej Uchwały zarzucił, że w związku z jej § 4 ust. 5 nie przewiduje się terminu na przyjęcie przez Przewodniczącego Sejmiku zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej i tym samym naruszono art. 89a ust. 1 i 3 u.s.w. poprzez wprowadzenie regulacji umożliwiającej bezterminowe odroczenie rozpatrzenia projektu uchwały, będącego przedmiotem inicjatywy mieszkańców, a także art. 89a ust. 5 u.s.w. poprzez przekroczenie granic upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, polegające na wprowadzeniu uregulowania niemieszczącego się w zakresie pojęcia „zasad wnoszenia inicjatywy uchwałodawczej”.

Mając powyższe na względzie Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr VI/57/19 z dnia 25 lutego 2019 r. w części obejmującej jej § 2 i § 5 ust. 2 jej załącznika.

W uzasadnieniu tej skargi podniesiono, że zaskarżona częściowo Uchwała zawiera normy naruszające obowiązujący porządek prawny, poprzez z jednej strony - nieuprawnione uregulowanie i ograniczenie zakresu projektów mogących być przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców; z drugiej - ingerencję w istotę uprawnienia mieszkańców do inicjatywy uchwałodawczej wynikającą z wyposażenia Przewodniczącego Sejmiku w dyskrecyjną kompetencję do wstrzymania na czas

nieokreślony możliwości złożenia przez komitet inicjatywy uchwałodawczej projektu, który miałby stać się przedmiotem obrad Sejmiku. Z tego względu, będące przedmiotem niniejszej skargi regulacje powinny podlegać sankcji nieważności (art. 82 ust. 1 zd. pierwsze u.s.w.). § 2 załącznika do Uchwały nie pozwala na rozpatrzeniu przez Sejmik projektu, który zostanie uznany za „niewpisujący się” w zakres zadań samorządu województwa lub „dotyczący kwestii”, w których przepisy prawa przyznają wyłączną inicjatywę uchwałodawczą określonym organom jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi to - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - niedopuszczalną modyfikację określonego w ustawie zakresu stosowania inicjatywy uchwałodawczej (art. 89a ust. 1 i 3 u.s.w.), przy jednoczesnym wkroczeniu poza zakres upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (art. 89a ust. 5 u.s.w.). Art. 89a ust. 1 u.s.w. oraz art. 89a ust. 3 u.s.w. nie określają w żadnej mierze katalogu spraw, w jakich mogą być zgłaszane projekty uchwał w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. *Lege non distinquente* należy przyjąć, że projekty takie mogą być składane w każdej sprawie. Zakres zadań samorządu województwa określony w art. 14 u.s.w. nie jest tożsamy z zakresem kompetencji uchwałodawczych sejmiku województwa wynikającym z art. 18 u.s.w. i regulacji statutowych. Ograniczenie inicjatywy mieszkańców wyłącznie do uchwał zmierzających do wykonania zadań samorządu województwa (bo tak należałoby odczytywać wymóg „wpisywania się” w te zadania) oznaczać by mogło pozostawienie poza nawiasem inicjatywy mieszkańców szeregu kategorii uchwał np. w zakresie współpracy zagranicznej (której art. 14 u.s.w. nie wymienia jako zadania samorządu województwa), a nade wszystko w zakresie wewnętrznej administracji, czy organizacji organów samorządu województwa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, także w zakresie § 2 zdania drugiego kwestionowana Uchwała w sposób nieuprawniony ogranicza zakres stosowania instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Przedmiotem tej inicjatywy nie mogą być projekty uchwał, dla których wnoszenia wyłączną inicjatywę ustawodawca przewidział dla określonych organów. Uchwałodawca „rozciągnął” tę zasadę na projekty wszelkich uchwał, które „dotyczą kwestii”, w których taka wyłączna inicjatywa określonych podmiotów została przewidziana. Oznaczać to może niedopuszczalność złożenia nie tylko - przykładowo - projektu uchwały budżetowej, do którego złożenia uprawniony jest wyłącznie zarząd województwa, ale także projektów uchwał, w odniesieniu do których taka wyłączna inicjatywa nie wynika z przepisów prawa, ale

pozostają one z uchwałą budżetową w jakimś związku (np. uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej).

Powyższe, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich oznacza, że § 2 załącznika do Uchwały przyznał Sejmikowi uprawnienia modyfikujące w sposób nieuprawniony treść ustawy. W obrębie materii przewidzianych do uregulowania w tej Uchwale nie znajduje się zakres czy tematyka projektów, które mogą stać się przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców (podobnie WSA w Olsztynie w wyroku z 15 października 2019 r., sygn. akt II SA/OI 568/19).

Uzasadniając niezgodność z prawem § 5 ust. 2 załącznika do Uchwały Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że od podjęcia przez Przewodniczącego czynności przyjęcia zawiadomienia, uchwałodawca uzależnił możliwość podjęcia przez komitet inicjatywy uchwałodawczej kampanii promocyjnej oraz rozpoczęcie procesu zbierania podpisów osób popierających projekt uchwały, a zatem *de facto* możliwość skutecznego skorzystania z instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców (doprowadzenia do rozpatrzenia projektu uchwały przez Sejmik), skoro ustawowym wymogiem warunkującym skuteczność takiej inicjatywy jest zebranie poparcia grupy przynajmniej 1000 mieszkańców województwa (art. 89a ust. 2 u.s.w.). Takie wyposażenie Przewodniczącego Sejmiku w nieograniczoną czasowo możliwość „weryfikacji formalnej” złożonego zawiadomienia nie przewiduje żadnego terminu, w jakim Przewodniczący zobowiązany jest przyjąć zawiadomienie lub wezwać do uzupełnienia jego braków, co stanowi naruszenie prawa. Nieokreślenie terminu na przyjęcie zawiadomienia, od którego uzależnione jest skorzystanie z prawa inicjatywy uchwałodawczej powoduje w ocenie Rzecznika, że wymóg podjęcia przez komitet inicjatywy uchwałodawczej czynności promocyjnych i czynności zbierania podpisów pod projektem uchwały dopiero po przyjęciu zawiadomienia (§ 5 ust. 2 załącznika do Uchwały) narusza istotę uprawnienia wynikającego z art 89a ust 1 i 3 u.s.w. Pozostaje w sprzeczności z zakresem spraw przekazanych Sejmikowi do uregulowania na mocy art. 89a ust. 5 u.s.w. § 5 ust. 2 ww. załącznika odczytywany w związku z § 4 ust 5 załącznika do Uchwały i nie można ich treści zakwalifikować jako „zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich”, do których uregulowania Sejmik został upoważniony.

W odpowiedzi na skargi wniesione w tej sprawie Sejmik Województwa Małopolskiego wniósł o odrzucenie lub oddalenie skargi [REDAKTOWANE] oraz o oddalenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi Sejmik podniósł, że skarżący [REDAKTOWANE] nie ma legitymacji do wniesienia w tej sprawie skargi, ponieważ nie narusza ona interesu skarżącego w rozumieniu art. 90 ust. 1 lub art. 91 u.s.w.

Skarżący ten nie wskazał, wbrew dyspozycji art. 90 i art. 91 u.s.w., jaki jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego. Składający skargę musi wykazać, że został naruszony jego własny interes prawny polegający na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją. O tym, czy taki interes prawny istnieje, decyduje przepis prawa materialnego, jego brak powoduje, że strona ma wyłącznie interes faktyczny, który nie daje legitymacji do zaskarzania uchwał i innych aktów organu samorządu województwa. Naruszenie interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Nie można z samego faktu posiadania zastrzeżeń do zasad i trybu występowania z inicjatywą obywatelską wyprowadzić indywidualnego interesu prawnego.

Uzasadniając wniosek o oddalenie obu skarg Sejmik Województwa Małopolskiego podniósł, że zaskarżona uchwała została oparta na ważnej podstawie prawnej, tj. art. 89a ust. 5 u.s.w.

Zgodnie z § 4 ust. 4 załącznika do Uchwały Przewodniczący Sejmiku kieruje obywatelski projekt uchwały do Marszałka Województwa Małopolskiego w celu jego zbadania pod kątem formalno-prawnym, w szczególności w celu jego analizy pod kątem zgodności z zadaniami realizowanymi przez Województwo Małopolskie i zakresem kompetencji Sejmiku oraz możliwościami finansowania działań będących przedmiotem inicjatywy. Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom formalnym określonym w § 4 ust. 1 i 2 tego załącznika, Przewodniczący informuje o tym fakcie Komitet. W wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Przewodniczący Sejmiku wzywa niezwłocznie Komitet do ich usunięcia w terminie 7 dni pod rygorem przyjęcia zawiadomienia w przedstawionej formie i treści. Od dnia przyjęcia zawiadomienia treść projektu uchwały i jej uzasadnienia nie może być zmieniana.

Nie sposób przyjąć, iż przedmiotowe regulacje przekraczają zakres kompetencji przyznanych do uregulowania zgodnie z art. 89a ust. 5 u.s.w. Weryfikacja spełnienia przez projekt uchwały wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty jest jednym z kluczowych zadań ciążących na organach samorządu. Brak takiej weryfikacji i powiadomienia komitetu o uchybieniach nie tylko powodowałby

konieczność kierowania pod obrady Sejmiku projektów sprzecznych z zadaniami i kompetencjami samorządu, ale i projektów sprzecznych z prawem. W konsekwencji prowadziłyby to do naruszenia przepisów ustawy o samorządzie województwa.

Wbrew twierdzeniom skarżących nie sposób przyjąć, iż jest możliwy inny formalny sposób zakończenia weryfikacji niż powiadomienie komitetu. Powyższe zawiadomienie ma ten skutek, iż od jego momentu projekt uznaje się za spełniający wymogi formalne, a zatem od tego momentu organy samorządu nie mają uprawnień ingerencji w jego treść, a Komitet mając pewność co do jego formalnej poprawności, może rozpocząć zabieranie podpisów zgodnie z § 4 ust. 5 pod ustaloną treścią inicjatywy. Tylko podpisy zebrane pod ostateczną wersją projektu zachowują ważność. Mieszkaniec województwa powinien mieć pewność, że pod obrady organu stanowiącego jednostki samorządu trafi dokładnie to rozwiązanie legislacyjne, którego projektowi udzielił poparcia poprzez złożenie swojego podpisu pod projektem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Nie bez znaczenia w kontekście stawianych zarzutów jest fakt, iż zgodnie z art. 43 u.s.w. Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. Marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Zatem kierowanie do weryfikacji projektu na ręce Marszałka jest nie tyle zasadne, co konieczne ze względu na uwarunkowania ustawowe.

Skarżący podnoszą, iż w ich ocenie organy, nie mając wyznaczonego terminu, mogą nie procedować przedmiotowego wniosku, co sprzeczne jest z zasadami działania organów bez uzasadnionej zwłoki.

Złożony wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej projekt uchwały dotyczącej złagodzenia uchwał antysmogowej wymagał wielowątkowej, kompleksowej analizy. Zwrócono uwagę na fundamentalne wątpliwości dotyczące np. kwestii możliwości wnoszenia inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców województwa w tej kategorii spraw oraz trybu, w jakim sam projekt uchwały (po jego finalnym złożeniu na ręce Przewodniczącego Sejmiku) powinien być procedowany.

Analiza przepisów prawnych wskazała na wątpliwości co do możliwości podejmowania lub zmiany tzw. uchwały antysmogowej w drodze obywatelskiej inicjatywy

uchwałodawczej, co znajduje potwierdzenie w art. 96 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kwestia ta podnoszona była w odniesieniu do obywatelskiego projektu uchwały antysmogowej w województwie świętokrzyskim, gdzie Zarząd i Sejmik Województwa Świętokrzyskiego odrzucił obywatelski projekt uchwały z uwagi na fakt, że wyłączna inicjatywę uchwałodawcza w zakresie merytorycznym, objętym projektem posiada organ wykonawczy - zarząd.

W procesie opracowania uchwał podejmowanych na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska, organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa (takim dokumentem jest przedmiotowy projekt uchwały) zobowiązany jest do przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Dokonano analizy projektu uchwały wniesionej przez Komitet reprezentowany przez skarżącego [REDAKTOWANE] pod kątem jego zgodności z zadaniami realizowanymi przez Województwo Małopolskie. Analiza ta wykazała, iż mimo poprawności projektu pod kątem formalno-prawnym wejście w życie przedmiotowej uchwały miałyby negatywny wpływ na zadania realizowane przez województwo w związku z wymaganiami prawnymi w zakresie jakości powietrza. Projekt ten był sprzeczny z celami realizowanymi przez Województwo Małopolskie w związku z Programem ochrony powietrza dla województwa małopolskiego oraz uchwałami antysmogowymi. Z punktu widzenia przepisów prawa, do osiągnięcia i utrzymania określonych poziomów stężeń zanieczyszczeń na poziomie unijnym zobowiązuje tzw. dyrektywa CAFE (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy), implementowana do polskiego porządku prawnego zmianą ustawy Prawo ochrony środowiska.

Władze Województwa są zobligowane podejmować odpowiednie działania zmierzające do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM10 w powietrzu był możliwie jak najkrótszy. Województwo Małopolskie razem z ponad 50 małopolskimi gminami od 2015 r. realizuje projekt zintegrowany LIFE współfinansowany ze środków Unii Europejskiej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Projekt ten w głównej mierze dotyczy wdrażania programu ochrony powietrza i uchwał antysmogowych. Zaproponowany projekt doprowadzi do niezrealizowania projektu LIFE, ale także budziłby wątpliwości z punktu widzenia gospodarności wydatkowania środków

publicznych, co może być przedmiotem kontroli takich instytucji jak Najwyższa Izba Kontroli czy Regionalna Izba Obrachunkowa.

Wskazano ryzyko składania pozwów cywilnych przez mieszkańców Małopolski w stosunku do Województwa o zaniechania w zakresie realizacji ustawowego zadania osiągnięcia poprawy jakości powietrza w możliwie najkrótszym terminie. Pozwy cywilne dotyczące złej jakości powietrza składane w Warszawie i w Rybniku w stosunku do zaniechań po stronie Państwa były rozstrzygane przez sądy na korzyść skarżących. W przypadku decyzji Sejmiku o przesunięciu terminu wejścia w życie uchwały antysmogowej, która tym samym oddała termin poprawy jakości powietrza, składanie takich pozwów w stosunku do Województwa stanowi istotne ryzyko.

Czas przygotowania opinii formalnoprawnej był adekwatny do stopnia skomplikowania sprawy. Przy tym najbardziej istotną kwestią było ustalenie formalnoprawnego stanu faktycznego, pozwalającego na prawidłowe postępowanie zgodne z obowiązującymi przepisami. Potrzeba ustanowienia konieczności weryfikacji przedmiotu inicjatywy i wyznaczenie momentu, w którym projekt zostaje przyjęty w określonej formie i treści w ocenie Sejmiku mieści się w granicach zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, o których mowa w art. 89a ust. 5 u.s.w. i nie przekracza granic upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP).

Ustawodawca przewidział dwa etapy postępowania w sprawie wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, należy uznać, że wprowadzenie wymogu ustanowienia w pierwszym etapie postępowania weryfikacji formalnej projektu mieści się w granicach upoważnienia ustawowego.

Ustosunkowując się do zarzutu zawartego w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich, jakoby § 2 załącznika do Uchwały był niezgodny z prawem Sejmik wskazał, że zakres obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może obejmować wszystkie sprawy objęte zadaniami organów samorządu województwa. Tym samym takie sformułowania jak „zakres zadań samorządu województwa” lub „pozostaje w zakresie kompetencji Sejmiku” nie ogranicza zakresu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Trafnie przy tym sprecyzowano w § 2 załącznika do tej Uchwały, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie może obejmować takich spraw, dla których zastrzeżona jest inicjatywa innych podmiotów. Wskazano również na podobne regulacje w uchwałach innych sejmików województw.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Właściwym do rozpoznania niniejszej skargi jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który w ramach kontroli działalności administracji publicznej, przewidzianej w art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) dalej powoływanej w skrócie jako P.p.s.a. uprawniony jest do badania, czy przy podjęciu zaskarżonej uchwały nie doszło do istotnego naruszenia przepisów prawa, nie będąc przy tym związanym granicami skargi (art. 134 P.p.s.a.).

Zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie jest związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną, stąd badając legalność zaskarżonego aktu ocenił niezależnie od zarzutów podniesionych w samej skardze prawidłowość postępowania organu stanowiącego samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 P.p.s.a.).

Przede wszystkim należy stwierdzić, że przedmiotem kontroli Sądu nie jest cała Uchwała, ale tylko § 2, § 4 ust. 5 i § 5 ust. 2 załącznika do tej Uchwały. Taki bowiem zakres zaskarżenia wynika z obu wniesionych w tej sprawie skarg, określając granice tej sprawy. Zgodnie z powołanym już art. 134 § 1 P.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a tej ustawy. Tym niemniej skoro w tej sprawie jej granice zostały precyzyjnie wskazane przez obie strony skarżące, to orzekanie z ich przekroczeniem stanowiłoby naruszenie prawa.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że nie jest zasadnym pogląd zawarty w odpowiedzi na skargę wniesioną przez skarżącego ██████████ ██████████ wskazujący na zaistnienie przesłanki odrzucenia skargi tego skarżącego.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że skarga w tej sprawie została wniesiona na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w

sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

Skarżący ██████████ był jednym z inicjatorów utworzonego komitetu inicjatywy uchwałodawczej pod nazwą „TAK dla palenia drewnem, STOP gazo-lobby”. Komitet ten zawiadomił w dniu 22 grudnia 2021 r. Przewodniczącego Sejmiku Województwa Małopolskiego o swoim powstaniu oraz przedłożył projekt uchwały. Na skutek braku informacji o losach przedłożonego projektu uchwały, Komitet zebrał wymagane podpisy poparcia i w dniu 1 marca 2022 r. przedłożył je. Skarżący jako pełnomocnik Komitetu w dniu 21 marca 2022 r. otrzymał informację potwierdzającą przyjęcie zawiadomienia wraz z projektem uchwały oraz uznaniem, że dotychczas zebrane podpisy nie mogą być uznane za zebrane prawidłowo. Projekt uchwały nie został skierowany pod obrady Sejmiku Województwa.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarżący ██████████ posiada w tej sprawie legitymację skargową, ponieważ występował on w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej określonej w art. 89a u.s.w. i mimo skorzystania z tego uprawnienia, Przewodniczący Sejmiku Województwa powołując się na treść zaskarżonych w tej sprawie przepisów załącznika do Uchwały, odmówił temu projektowi nadania dalszego biegu.

Interes prawny skarżącego wynika w tej sprawie z normy prawa ustrojowego wynikającej z art. 89a u.s.w., która została uregulowana w zaskarżonym częściowo załączniku do Uchwały i która to regulacja wprost ingeruje w tę normę gwarantującą skarżącemu będącemu uczestnikiem grupy mieszkańców województwa, która zawiązała komitet inicjatywy uchwałodawczej, realizację ustawowego uprawnienia. W orzecznictwie podkreśla się przy tym, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej (por. wyrok NSA z 22 lutego 1984 r. sygn. akt I SA 1748/83; wyrok NSA z 17 lutego 2022 r. sygn. akt I OSK 117/19; wyrok NSA z 25 stycznia 2022 r. sygn. akt II GSK 2707/21). Poprzez odmowę nadania złożonemu projektowi uchwały dalszego biegu, interes prawny skarżącego został w sposób realny, konkretny i bezpośredni naruszony. Tym samym w tej sprawie skarga ██████████ nie podlega odrzuceniu z powodu braku wykazania naruszenia jego interesu prawnego.

Przechodząc do kontroli zaskarżonej w części Uchwały obejmującej § 2, § 4 ust. 5 i § 5 ust. 2 jej załącznika należy stwierdzić, że zarzut dotyczący stwierdzenia nieważności § 2 nie jest zasadny.

Projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej powinny obejmować tylko te zadania publiczne, które wykonuje samorząd województwa i co do których kompetencję do ich podjęcia (uchwalenia) posiada organ stanowiący województwa samorządowego - sejmik województwa. Taka jest w istocie wykładnia § 2 zdanie pierwsze załącznika do Uchwały i nie podważa jej użycie zwrotu „wpisuje się” w tym przepisie. Zwrot ten należy interpretować w połączeniu z fragmentem „projekt uchwały złożony w ramach inicjatywy obywatelskiej, o ile wpisuje się w zakres zadań samorządu województwa i pozostaje w zakresie kompetencji Sejmiku” co oznacza, że taki projekt ma dotyczyć, obejmować zadania samorządu województwa rozstrzygane w drodze uprawnień Sejmiku. Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, że projekty uchwał wnoszone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej realizowanej w zakresie samorządu województwa mogą obejmować tylko takie sprawy (zadania), które z mocy ustawy zostały przekazane do wykonywania samorządowi województwa. Wbrew argumentacji skarżącego Rzecznika Praw Obywatelskich zakres zadań samorządu województwa nie jest w sposób wyczerpujący określony tylko w art. 14 u.s.w. Wprawdzie zadanie takie musi mieć podstawę w wyraźnym przepisie ustawowym, ale przepisy takie mogą znajdować się w różnorodnych ustawach, a nawet w samej ustawie o samorządzie województwa i nie zawsze zadania tego samorządu zostaną opisane w jej art. 14. Przykładem wskazanym w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich jest zadanie dotyczące współpracy zagranicznej, którego wprawdzie nie zawiera art. 14 u.s.w. ale które znajduje się w art. 75-77 u.s.w. Niewątpliwie współpraca zagraniczna samorządu województwa w zakresie określonym w ustawach stanowi zadanie tego samorządu. Ponadto z treści § 2 załącznika do Uchwały wynika, że projekt uchwały w ramach inicjatywy obywatelskiej ma obejmować tylko takie zadanie samorządu województwa, które realizuje w posiadanych kompetencjach Sejmik Województwa. Jest to zgodnie z art. 89a ust. 3 u.s.w., stosownie do którego projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad sejmiku województwa. Tym samym to ustawodawca zawęził zakres projektów uchwał składanych w ramach obywatelskiej inicjatywy tylko do takich, które mogą być

podjęte przez organ stanowiący samorządu województwa. Taki wniosek wprost wynika także z § 2 zdanie pierwsze załącznika do Uchwały.

Inicjatywa uchwałodawcza członków regionalnej wspólnoty samorządowej nie może obejmować zadań samorządu gminnego lub powiatowego. Gdyby jednak projekt tak złożonej uchwały obejmował zadania innego szczebla samorządu niż województwo, to Sejmik Województwa Małopolskiego powinien odmówić jej uchwalenia zgodnie z treścią Statutu Województwa Małopolskiego. § 2 załącznika do Uchwały nie zawiera wymogów formalnych, ale wymogi merytoryczne projektu uchwały, co do których jedynym podmiotem uprawnionym do rozstrzygania będzie Sejmik Województwa Małopolskiego. Nie ma więc racji strona przeciwna do stron skarżących negująca uprawnienie Sejmiki Województwa do rozpoznawania takich nawet projektów uchwał wnoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, które mogą obejmować treść niezgodną z prawem. Tylko Sejmik może rozstrzygać w zakresie zgodności z prawem projektu uchwały.

Nie można również uznać, że § 2 zdanie drugie załącznika do Uchwały narusza prawo. Zgodnie z tym przepisem projekt uchwały wniesiony w ramach inicjatywy obywatelskiej nie może dotyczyć tych kwestii, w których zgodnie z przepisami prawa wyłączną inicjatywę uchwałodawczą ma tylko odpowiedni organ samorządu terytorialnego. Jak trafnie podniesiono to w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich, w przypadku, gdy ustawodawca przewiduje wyłączność do złożenia projektu uchwały budżetowej zarządowi województwa, tylko ten organ taki projekt może złożyć. Dotyczy to każdej sytuacji, w której ustawodawca ogranicza dopuszczalność złożenia projektu uchwały tylko dla określonego organu samorządu. Nie można podzielić wątpliwości podniesionych w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich, że istniejąca regulacja § 2 zdanie drugie załącznika do Uchwały pozwala na ograniczenie inicjatywy obywatelskiej do innych projektów uchwał pozostających np. w jakimś związku z uchwałą budżetową. Treść § 2 zdanie 2 ww. załącznika wprost określa, że projekt uchwały wniesiony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie może dotyczyć tych kwestii obejmujących zadania publiczne samorządu województwa rozstrzygane przez Sejmik Województwa, co do których przepisy prawa jednoznacznie wskazują, że wyłączną inicjatywę uchwałodawczą posiada określony organ samorządu. W każdym innym przypadku projekt może być wniesiony przez grupę mieszkańców.

Mając powyższe należy stwierdzić, że treść § 2 załącznika do Uchwały nie zawiera istotnego naruszenia prawa, a ewentualne wątpliwości interpretacyjne wyrażane w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich nie prowadzą do takiej wykładni tego przepisu, która byłaby niezgodna z prawem. Uwagi zawarte w tym zakresie w skardze co najwyżej mogą stanowić o nieistotnym naruszeniu prawa, które nie powodują wyeliminowania tego przepisu z obrotu prawnego.

Zarzut naruszenia przez Sejmik Województwa prawa w zakresie obejmujący § 4 ust. 5 załącznika do Uchwały jest zasadny, aczkolwiek w oparciu o inną argumentację niż tą, na którą powołują się strony skarżące.

Niewątpliwie powołany przepis nie zawiera żadnego terminu na dokonanie oceny formalnej przedłożonego przez komitet inicjatywy uchwałodawczej zawiadomienia wraz z projektem uchwały.

Jeżeli taki komitet na podstawie § 4 ust. 1 i 2 załącznika do Uchwały przedłoży sam projekt uchwały bez poparcia mieszkańców, to do takiego projektu nie będzie miał zastosowanie termin wynikający z art. 89a ust. 3 u.s.w. W takiej sytuacji porównując treść § 4 ust. 5 i ust. 4 tego załącznika nie można uznać, aby oceny formalnej zawiadomienia i projektu uchwały dokonywał ktokolwiek inny niż Przewodniczący Sejmiku Województwa. Wprawdzie z § 4 ust. 4 wynika, że Marszałek Województwa dokonuje oceny zawiadomienia i projektu uchwały pod kątem formalno-prawnym, ale przepis ten nie wskazuje na ocenę przesłanek wynikających z § 4 ust. 1 i 2 tego załącznika, a ponadto na podstawie tego przepisu (§ 4 ust. 4 załącznika do Uchwały) Marszałek nie ma kompetencji do powiadamiania o wynikach swojej kontroli Przewodniczącego Sejmiku. Jest to odrębna ocena Marszałka Województwa niewiążąca, z powodu braku przepisu, Przewodniczącego Sejmiku. Natomiast na podstawie § 4 ust. 5 załącznika do Uchwały, jeżeli zawiadomienie wraz z projektem uchwały spełnia wymogi wynikające z § 4 ust. 1 i 2, to Przewodniczący Sejmiku przyjmuje to zawiadomienie i informuje o tym fakcie komitet. Być może taki był zamiar Sejmiku Województwa, żeby Marszałek Województwa dokonał wstępnej kontroli formalnej zawiadomienia wraz z projektem uchwały i powiadamiał o tym Przewodniczącego Sejmiku, ale taka kompetencja nie wynika z powołanego § 4 ust. 4 załącznika do Uchwały. Nie wynika ona również z §§ 55-72 Statutu Województwa Małopolskiego regulującego tryb procedury uchwałodawczej. Tym samym na podstawie § 4 ust. 5 załącznika do Uchwały to sam Przewodniczący Sejmiku dokonuje oceny spełnienia warunków formalnych zawiadomienia wraz z projektem

uchwały i po przeprowadzeniu takiej oceny ustala, czy zawiadomienie lub projekt uchwały spełnia warunki formalne, a w razie ustalenia, że warunki te są spełnione – przyjmuje to zawiadomienie i informuje o tym komitet.

W przypadku złożenia projektu uchwały bez podpisów mieszkańców, Przewodniczący Sejmiku nie ma jednak żadnego terminu do dokonania zarówno samej oceny formalnej takiego projektu, jak i określonego terminu do zawiadomienia komitetu o jego przyjęciu. W związku z treścią § 56 ust. 2 Statutu Województwa Małopolskiego przewidującego odrębne zasady i tryb wnoszenia projektów uchwał w ramach inicjatyw obywatelskich, w tym zakresie nie stosuje się także § 62 ust. 1 i 2 tego Statutu przewidującego nadanie biegu projektom uchwał zgłoszonych przez inne podmioty mające inicjatywę uchwałodawczą w terminie 3 dni od daty ich wniesienia. § 4 załącznika do Uchwały zawiera bowiem w tym zakresie przepisy szczególne wobec treści Statutu Województwa Małopolskiego regulującego tryb uchwałodawczy.

Tym samym brak wskazania w § 4 ust. 5 załącznika do Uchwały jakiegokolwiek terminu na dokonanie oceny formalnej zawiadomienia wraz z projektem uchwały oraz terminu przyjęcia tego zawiadomienia i poinformowania o tym komitetu stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ pozwala na nieograniczone czasowo nieinformowanie komitetu o ocenie dokonanego zawiadomienia, a tym samym 3-miesięczny termin objęty art. 89a ust. 3 u.s.w. mógłby być bez jakichkolwiek skutków niedochowywany. Termin ten znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy zostanie złożony projekt uchwały wraz z wymaganą liczbą podpisów mieszkańców, ponieważ projekt zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy mieszkańców to projekt poparty podpisami przez co najmniej 1000 mieszkańców województwa posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego województwa samorządowego.

Komitet, który złożyłby nawet poprawny formalnie projekt uchwały bez podpisów mieszkańców mógłby oczekiwać przez bardzo długi okres czasu na powiadomienie przez Przewodniczącego Sejmiku o spełnieniu tych warunków, czyniąc tym samym obywatelską procedurę uchwałodawczą iluzoryczną.

W związku z tym Sąd uznał, że § 4 ust. 5 załącznika do Uchwały poprzez brak wskazania jakiegokolwiek terminu do podejmowania czynności przez Przewodniczącego Sejmiku w istotny sposób narusza prawo nie regulując w sposób spójny trybu realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i pozwalający na zaniechanie dalszych czynności w ramach takiej inicjatywy.

Nie można jednak uznać za zasadną argumentację skarżącego [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] dotyczącą zaskarżonego § 4 ust. 5 załącznika do Uchwały. Poprzez odesłanie wprost do § 4 ust. 1 i 2 załącznika do Uchwały, pod pojęciem oceny spełnienia wymogów formalnych zawiadomienia należy rozumieć nie tylko samo zawiadomienie, ale i dołączony do niego projekt uchwały przygotowany w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

O tym, że uchwała organu stanowiącego województwa samorządowego określająca szczegółowe zasady i tryb występowania przez mieszkańców danego województwa z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą może obejmować także wymagania formalne, jakie mają spełniać projekty uchwał wnoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, rozstrzygnął sam ustawodawca w art. 89a ust. 5 u.s.w. nakazując, aby sejmiki województw określiły m.in. formalne wymogi takich uchwał. Tym samym określenie w uchwale samych wymogów formalnych projektu uchwały jest zgodne z przepisami prawa.

Wprawdzie ustawa o samorządzie województwa nie definiuje pojęcia wymogów formalnych uchwał, tym niemniej pod tym pojęciem należy rozumieć takie wymogi, które pozwalają na ocenę charakteru składanego wniosku oraz umożliwiają dalsze nadanie mu biegu w danej procedurze.

Wśród warunków formalnych nie mogą znaleźć się wymogi merytoryczne, które obejmują ocenę treści przedłożonego projektu uchwały. Przenosząc to na kontrolę § 4 ust. 5 załącznika do Uchwały należy stwierdzić, że wśród wymogów wynikających z § 4 ust. 1 i 2 tego załącznika nie ma ani oceny, czy dany projekt obejmuje np. zadanie samorządu województwa, czy też zawarta w nim treść jest zgodna lub niezgodna z przepisami ustaw. Ocena projektu uchwały obejmująca jego treść należy już do wymogów merytorycznych, co do których wyłącznym uprawnionym podmiotem jest Sejmik Województwa.

Na wstępnym etapie oceny projektu uchwały dopuszczalnym jest badanie, czy w tym projekcie wskazano np. na jakąkolwiek podstawę prawną (§ 4 ust. 2 pkt 2 załącznika do Uchwały) lub zawiera ona treść (§ 4 ust. 2 pkt 3 załącznika do Uchwały), ale bez możliwości oceny, czy jest to właściwa podstawa prawna lub zawarta w projekcie uchwały treść nie narusza np. przepisów prawa. To bowiem, wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, wykracza poza ocenę warunków formalnych projektu uchwały i nie zawiera tego ani § 4 ust. 1 załącznika do Uchwały, ani też ust. 2 tego przepisu.

Zarzut skargi [REDAKTOWANE] obejmujący § 4 ust. 5 ww. załącznika nie jest zasadny także dlatego, że z jego treści nic innego nie wynika, aby poza oceną spełnienia warunków formalnych zawartych w § 4 ust. 1 i 2 była dokonywana jakakolwiek inna ocena uniemożliwiająca skierowanie projektu uchwały do dalszych etapów w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Jeżeli natomiast w praktyce funkcjonowania organów Samorządu Województwa Małopolskiego przy kontroli warunków formalnych dokonuje się także wiążącej Przewodniczącego Sejmiku Województwa oceny merytorycznej projektu uchwały np. co do jego zgodności z prawem, to taka praktyka nie znajduje żadnego uzasadnienia w § 4 ust. 5 tego załącznika i jest niedopuszczalna. Także z jego § 4 ust. 4 nie wynika, aby ocena Marszałka Województwa była przekazywana Przewodniczącemu Sejmiku a tym bardziej, aby miała ona charakter wiążący dla tego Przewodniczącego zarówno w zakresie oceny formalnej projektu uchwały, jak i dla Sejmiku Województwa pod względem merytorycznym.

Rację należy przyznać Rzecznikowi Praw Obywatelskich, że w tej sprawie nawet w przypadku niespełnienia wymogów formalnych projekt uchwały musiałby być przedłożony Sejmikowi Województwa celem rozstrzygnięcia. Sejmikowi Województwa przedstawia się projekty uchwał sporządzonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Potwierdza to § 4 ust. 6 załącznika do Uchwały, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia braków formalnych w zawiadomieniu, Przewodniczący Sejmiku Województwa wzywa niezwłocznie komitet inicjatywy uchwałodawczej do ich usunięcia w terminie 7 dni pod rygorem przyjęcia zawiadomienia w przedstawionej formie i treści, czyli wraz z brakami formalnymi. Na tym etapie postępowania zaskarżone przepisy nie przewidują braku nadania biegu projektowi uchwały nawet wówczas, gdy nie spełnia ona wymogów formalnych.

Zasadnym są obie skargi co do istotnego naruszenia prawa w zakresie obejmującym § 5 ust. 2 załącznika do Uchwały.

Jak wynika z treści tego przepisu wraz z § 4 ust. 5 ww. załącznika, po złożeniu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej wraz z projektem uchwały wnoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, następuje przyjęcie zawiadomienia przez Przewodniczącego Sejmiku Województwa, jeżeli spełnia ono wymogi formalne omówione w § 4 ust. 1 i 2 załącznika do Uchwały. Dopiero od dnia przyjęcia tego zawiadomienia przez Przewodniczącego Sejmiku może rozpocząć się kampania promocyjna obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

oraz zbieranie podpisów mieszkańców popierających obywatelski projekt uchwały. § 5 ust. 2 załącznika do Uchwały ogranicza prowadzenie kampanii promocyjnej i zbieranie podpisów pod projektem uchwały od daty przyjęcia zawiadomienia komitetu, pomija zaś sytuację, w której projekt uchwały dołączony do zawiadomienia zawiera już co najmniej 1000 podpisów wymaganych art. 89a ust. 2 u.s.w. Jak bowiem wynika z tego przepisu grupa mieszkańców licząca co najmniej 1000 osób może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Tym samym objęte kontrolą formalną na podstawie § 4 ust. 5 załącznika do Uchwały zawiadomienie o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej wraz z projektem uchwały sporządzonej w ramach tej inicjatywy nie może wykluczać dopuszczalności kontroli także projektu uchwały zawierającej już ponad 1000 podpisów mieszkańców województwa. Sposób regulacji objęty § 4 ust. 1 i 2 w związku z § 4 ust. 5 i regulacji § 5 ust. 2 załącznika do Uchwały wskazuje na istnienie dwóch projektów uchwał: jednego projektu zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej bez podpisów mieszkańców i drugiego projektu – który musi być w pełni zgodny z tym wcześniejszym – z podpisami co najmniej 1000 uprawnionych mieszkańców.

Sąd w tej sprawie nie ocenia celowości czy zasadności takiego trybu występowania przez mieszkańców Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Jednakże ograniczenie możliwości zbierania podpisów pod projektem uchwały dopiero od zawiadomienia o przyjęciu projektu uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 89a ust. 5 u.s.w. i w sposób nieuzasadniony różnicuje projekty uchwał wnoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Z treści art. 89a ust. 1 i 2 u.s.w. nie wynika, na jakim etapie mają być zbierane podpisy co najmniej 1000 mieszkańców pod projektem uchwały wnoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. To od samych inicjatorów zależy, czy zbiorą oni podpisy pod projektem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej tworząc jednocześnie stosowny komitet i taki projekt przedłożą stosownie do § 4 ust. 1 i 2 załącznika do Uchwały, czy też nastąpi to w terminie późniejszym (por. wyrok NSA z 24 listopada 2022 r. sygn. akt III OSK 6488/21). Tylko bowiem ustawodawca mógłby ograniczyć termin zbierania podpisów pod projektem uchwały, a więc i termin rozpoczęcia zbierania (por wyrok NSA z 22 listopada 2019 r. sygn. akt I OSK 1410/19).

Ponadto należy dostrzec brak spójności między treścią § 5 ust. 2 a treścią § 4 ust. 6 załącznika do Uchwały. Jeżeli Sejmik Województwa Małopolskiego uchwalił w § 4 ust. 6, że nawet w przypadku, gdy zawiadomienie lub projekt uchwały wnoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej będzie zawierał wady formalne, które nie zostaną usunięte przez komitet, to wówczas zawiadamia się ten komitet o przyjęciu zawiadomienia w przedstawionej treści i formie. Żaden przepis nie wskazuje, jakie są dalsze czynności związane z takim przyjęciem zawiadomienia. Tym niemniej wobec wyraźnego ograniczenia zaskarżenia tylko do ust. 5 § 4 załącznika do Uchwały, Sąd nie ocenia zgodności z prawem § 4 ust. 6 tego załącznika.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podziela argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącej braku wskazania w § 5 ust. 2 terminu do przyjęcia zawiadomienia. Zgodnie z tym przepisem po przyjęciu zawiadomienia zgodnie z § 4 ust. 5 i poinformowaniu o tym komitetu, może rozpocząć się zbieranie podpisów pod projektem uchwały. Samo zaś przyjęcie zawiadomienia następuje po dokonaniu oceny spełnienia wymogów formalnych następuje w § 4 ust. 5 tego załącznika i w tym przepisie rzeczywiście nie ma terminu na dokonanie oceny formalnej i zawiadomienie o tej ocenie.

Zbieranie podpisów, o którym mowa w § 5 ust. 2 załącznika do Uchwały nie jest ograniczone terminem i zależy od inicjatorów (komitetu). Z treści § 5 ust. 2 tego załącznika wynikałoby, że w istocie nałożony został obowiązek składania samego projektu uchwały bez podpisów na etapie zawiadamiania o utworzeniu komitetu, a dopiero później powstaje obowiązek zbierania tych podpisów, co zostało także w orzecznictwie uznane za naruszające w istotnym zakresie prawo (por. wyrok NSA z 24 listopada 2022 r. sygn. akt III OSK 6488/21). Zgodnie z art. 89a ust. 3 u.s.w. projekt zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się obligatoryjnie przedmiotem obrad sejmiku województwa na najbliższej sesji, ale nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Pod pojęciem projektu, o którym mowa w art. 89a ust. 3 u.s.w., należy rozumieć projekt poparty przez co najmniej 1000 uprawnionych mieszkańców województwa.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że w zakresie objętym granicami tej sprawy wynikającymi z wyraźnego ograniczenia obu skarg do kontroli § 2, § 4 ust. 5 i § 5 ust. 2 załącznika do Uchwały, w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w istotnym zakresie prawo zostało naruszone w § 4 ust. 5 tego

załącznika poprzez przyznanie nieograniczonego czasowo uprawnienia Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Małopolskiego zarówno do przeprowadzenia kontroli spełnienia wymogów formalnych zarówno samego zawiadomienia, dołączonego do niego projektu uchwały, jak i zawiadomienia o wynikach tej kontroli komitet. Może to prowadzić do nieograniczonego czasowo opóźniania nadania takiego projektowi dalszego biegu, a tym samym wypaczeniu sensu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i doprowadzić do sytuacji, w której zawarta w art. 89a u.s.w. instytucja bezpośredniej partycypacji społecznej mieszkańców województwa w proces uchwałodawczy nie będzie miała żadnego znaczenia.

Naruszenie § 5 ust. 2 załącznika do Uchwały Wojewódzki Sąd Administracyjny upatruje w niedopuszczalnym ograniczeniu zbierania podpisów poparcia pod projektem uchwały zgłoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy dopiero od zawiadomienia o spełnieniu przez sam projekt warunków formalnych. Projekt uchwały wraz z poparciem co najmniej 1000 uprawnionych na podstawie art. 89a ust. 1 u.s.w. mieszkańców może być zgłoszony w każdym czasie, także razem z zawiadomieniem o powołaniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej. Wadą § 5 ust. 2 jest nie tyle umożliwienie zbieranie podpisów po dokonaniu formalnej oceny projektu uchwały, ile wyłączenie takiej możliwości przed formalną oceną projektu uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie stwierdził istotnego naruszenia prawa w § 2 załącznika do Uchwały.

Mając powyższe Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność § 4 ust. 5 i § 5 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały oraz oddalił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie § 2 tego załącznika.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Starszy Referent
Monika Kostecka

Monika Kostecka