



Warszawa, 28-11-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.604.31.2022.ŁK

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Krakowie

za pośrednictwem

Sejmiku Województwa Małopolskiego

via ePUAP

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

Organ: Sejmik Województwa Małopolskiego

/947ts6aydy/SkrytkaESP

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając w oparciu o art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) oraz art. 8 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 poz. 329 ze zm. – dalej jako „p.p.s.a.”),

zaskarżam

uchwałę nr VI/57/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (Dz.Urz.Woj.Małopolskiego poz. 2051) **w części, tj. w zakresie § 2 i § 5 ust. 2 Zasad Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej Mieszkańców Województwa Małopolskiego**, stanowiących załącznik do tej uchwały.

Paragrafowi 2 Zasad Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej Mieszkańców Województwa Małopolskiego zarzucam, że narusza:

- a) art. 89a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 poz. .2094 – dalej jako „u.s.w.”) poprzez uregulowanie zakresu prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w sposób sprzeczny z ustawą;
- b) 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 materią ustawową.

Paragrafowi 5 ust. 2 Zasad Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej Mieszkańców Województwa Małopolskiego zarzucam, że – w związku z § 4 ust. 5 Zasad, nieprzewidującym terminu na przyjęcie przez Przewodniczącego Sejmiku zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej – narusza:

- a) art. 89a ust. 1 i 3 u.s.w. poprzez wprowadzenie regulacji umożliwiającej bezterminowe odroczenie rozpatrzenia projektu uchwały, będącego przedmiotem inicjatywy mieszkańców;
- b) 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:

- 1) wnoszę o stwierdzenie nieważności uchwały nr VI/57/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (Dz.Urz.Woj.Małopolskiego poz. 2051) w części, tj. w zakresie § 2 i § 5 ust. 2 Zasad Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej Mieszkańców Województwa Małopolskiego, stanowiących załącznik do tej uchwały.

Jednocześnie, na zasadzie art. 111 § 2 p.p.s.a.:

- 2) wnoszę o połączenie sprawy wywołanej niniejszą skargą do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą ze skargi [REDAKTOWANE] zawisłą

Uzasadnienie

I. Wstęp.

1. Uchwałą nr VI/57/19 z dnia 25 lutego 2019 r. (Dz.Urz.Woj.Małopolskiego poz. 2051) Sejmik Województwa Małopolskiego przyjął, stanowiące załącznik do tej uchwały Zasady Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej Mieszkańców Województwa Małopolskiego (dalej jako „Zasady”). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte nią normy naruszają obowiązujący porządek prawny, poprzez z jednej strony – nieuprawnione uregulowanie i ograniczenie zakresu projektów, mogących być przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców; z drugiej – ingerencja w istotę uprawnienia mieszkańców do inicjatywy uchwałodawczej wynikająca z wyposażenia Przewodniczącego Sejmiku w dyskrecjonalną 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.).

II. Niezgodność z prawem § 2 Zasad Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej Mieszkańców Województwa Małopolskiego.

2. W § 2 Zasad uregulowany został zakres projektów, jakie mogą być składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Stwierdzono w nim, że „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.”. W świetle literalnej treści przytoczonego przepisu, *a contrario* nie podlegają rozpatrzeniu przez Sejmik projekty, które zostaną uznane za „niewpisujące się” w zakres zadań samorządu województwa lub „dotyczące kwestii”, w których przepisy prawa przyznają wyłączną inicjatywę uchwałodawczą określonym organom jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi on tym samym 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 wykroczeniu poza zakres upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (art. 89a ust. 5 u.s.w.).

3. Stosownie do art. 89a ust. 1 u.s.w., „grupa mieszkańców województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą”. Zgodnie natomiast z art. 89a ust. 3 u.s.w., „projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad sejmiku województwa na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu”. Przytoczone przepisy nie określają w żadnej mierze katalogu spraw, w jakich mogą być zgłaszane projekty uchwał w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. *Lege non distungente*, przyjęć należy, że projekty takie mogą być składane w każdej sprawie. Zwraca się na to uwagę w piśmiennictwie na gruncie analogicznych regulacji innych ustaw samorządowych, wskazując, że zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej obejmuje wszystkie sprawy ważne dla wspólnoty lokalnej oraz mieszczące się w kompetencji rady¹.
4. Tymczasem, stanowiąc § 2 Zasad, Sejmik posłużył się wymogiem „wpisywania się” projektu w zakres zadań samorządu województwa, od którego spełniania uzależnione jest rozpatrzenie projektu uchwały przez Sejmik. Abstrahując nawet od kwestii użycia w przywołanym przepisie nieokreślonego zwrotu „wpisywania się”, podkreślić trzeba, że 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 chyba 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.

¹ por. R. Marchaj [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 41(a).

5. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, także w zakresie zdania drugiego („projekt uchwały nie może dotyczyć kwestii, w których, zgodnie z przepisami prawa, z inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić tylko odpowiedni organ samorządu terytorialnego”) § 2 Zasad, kwestionowana uchwała w sposób nieuprawniony ogranicza zakres stosowania instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Jakkolwiek nie budzi wątpliwości Rzecznika, że przedmiotem tej inicjatywy nie mogą być projekty uchwał, dla których wnoszenia wyłączną inicjatywę ustawodawca przewidział dla określonych organów², o tyle podkreślić należy, że uchwałodawca „rozszerzył” tę zasadę na projekty wszelkich uchwał, które „dotyczą kwestii”, w których taka wyłączna inicjatywa określonych podmiotów została przewidziana. W praktyce, 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).
6. Powyższe, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, świadczy w sposób jednoznaczny, że stanowiąc § 2 Zasad, Sejmik w sposób nieuprawniony zmodyfikował wynikający z ustawy zakres prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Jednocześnie także, wykroczył poza zakres upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego określonego w art. 89a ust. 5 u.s.w. Stanowi on, że „sejmik województwa 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”. W sposób jednoznaczny 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 15 października 2019 r., sygn. II SA/OI 568/19).

² Por. np. art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

III. Niezgodność z prawem § 5 ust. 2 Zasad Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej Mieszkańców Województwa Małopolskiego.

7. W § 3 ust. 1 i 2 Zasad przewidziano, że czynności związane z wykonywaniem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców wykonuje komitet inicjatywy uchwałodawczej, tworzony przez grupę co najmniej 5 osób. Uchwałodawca ustanowił przy tym obowiązek zawiadomienia Przewodniczącego Sejmiku o powołaniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej (§ 4 ust. 1 Zasad). Zgłoszenie (do którego dołączany jest projekt uchwały, mającej być przedmiotem inicjatywy mieszkańców) ma, zgodnie z § 4 ust. 5 Zasad, podlegać weryfikacji formalnej, która kończy się podjęciem przez Przewodniczącego Sejmiku czynności polegającej na przyjęciu zawiadomienia, która może być poprzedzona (§ 4 ust. 6 Zasad) wezwaniem komitetu inicjatywy uchwałodawczej do uzupełnienia ewentualnych braków formalnych „pod rygorem przyjęcia zawiadomienia w przedstawionej formie i treści”. Od podjęcia przez Przewodniczącego czynności przyjęcia zawiadomienia, uchwałodawca uzależnił przy tym (§ 5 ust. 2 Zasad) 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.).
8. Należy zauważyć, że przytoczone powyżej uregulowania Zasad stanowią formę przeniesienia na grunt instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców województwa przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120). Te ostatnie również przewidują (art. 6 ustawy) procedurę zawiadomienia Marszałka Sejmu RP o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Pomiędzy regulacjami Zasad, a przepisami ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli istnieje jednak zauważalna, a zasadnicza różnica. O ile bowiem, ustawodawca określił ścisły termin na dokonanie przez Marszałka Sejmu RP czynności przyjęcia zawiadomienia, od której uzależnione jest podjęcie przez komitet inicjatywy ustawodawczej dalszych czynności zmierzających do złożenia projektu ustawy (14 dni – art. 6 ust. 4 ustawy), o tyle Sejmik wyposażył swojego Przewodniczącego w nieograniczoną czasowo

możliwość „weryfikacji formalnej” złożonego zawiadomienia (analogiczny do art. 6 ust. 4 ustawy § 4 ust. 5 Zasad nie przewiduje żadnego terminu, w jakim Przewodniczący zobowiązany jest przyjąć zawiadomienie lub wezwać do uzupełnienia jego braków).

9. Stan taki (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 Zasad) narusza istotę uprawnienia wynikającego z art. 89a ust. 1 i 3 u.s.w. Pozostaje jednocześnie w sprzeczności z zakresem spraw przekazanych Sejmikowi do uregulowania na mocy art. 89a ust. 5 u.s.w. Paragrafu 5 ust. 2 Zasad, odczytywanego w związku z § 4 ust 5 Zasad, nie sposób bowiem zakwalifikować jako „zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich”, do których uregulowania Sejmik został upoważniony.

IV. Uwagi końcowe.

10. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że skarga niniejsza została wniesiona na skutek sygnału, jaki otrzymał od przedstawiciela komitetu inicjatywy uchwałodawczej, który w grudniu 2021 roku złożył zawiadomienie o powołaniu komitetu. Weryfikacja formalna złożonego zawiadomienia trwała aż trzy miesiące. W tym czasie, przeświadczony o przyjęciu zawiadomienia bez uwag, komitet rozpoczął (w końcu stycznia 2022 r.) zbieranie głosów poparcia dla swojej inicjatywy. Projekt uchwały wraz z wymaganą liczbą podpisów został złożony przez komitet w początku marca 2022 r., jednak nie doczekał się rozpatrzenia przez Sejmik Województwa Małopolskiego. Organ stanął bowiem na stanowisku, że wobec tego, iż formalne przyjęcie zawiadomienia przez jego Przewodniczącego nastąpiło już po przedłożeniu projektu wraz z listami poparcia, są one „nieistniejące” i nie podjął dalszego procedowania złożonego projektu. Jednocześnie w przedstawionych Rzecznikowi wyjaśnieniach wskazał przy tym, że „nie sposób przyjąć, iż regulacje Uchwały Nr VI/57/19 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”.

11. Rzecznik takiego poglądu nie podziela. Podkreślić bowiem należy, że czym innym jest możliwość złożenia projektu uchwały, który miałby zostać rozpatrzony przez sejmik województwa, a czym innym jest podjęcie uchwały o proponowanej w projekcie treści. Pogląd, jakoby przewodniczący sejmiku mógł dokonywać weryfikacji formalnej/merytorycznej projektu objętego inicjatywą mieszkańców i uzależniać przedstawienie tego projektu pod obrady od pozytywnej weryfikacji, jest w ocenie Rzecznika w sposób jawnie sprzeczny z bezwarunkową treścią art. 89a ust. 3 w zw. z art. 89a ust. 2 u.s.w. Przywołana regulacja nie pozostawia wątpliwości, że każdy projekt, który uzyskał poparcie odpowiedniej liczby mieszkańców ma być poddany pod obrady sejmiku („projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej **staje się** przedmiotem obrad [...]”). Ewentualne uchybienia projektu (tak formalne, jak materialne) podlegają w świetle przywołanych regulacji weryfikacji przez sam organ stanowiący samorządu województwa w procedurze jego rozpatrzenia (*nota bene* zdaje się to zauważać sam organ, skoro w § 7 ust. 2 zd. pierwsze Zasad przewidział ponowną weryfikację „formalno-prawną” złożonego wraz z wymaganymi podpisami projektu uchwały).
12. Zdaniem Rzecznika, wprowadzanie wszelkich rozwiązań służących ułatwieniu korzystania przez mieszkańców z inicjatywy uchwałodawczej (jak np. mechanizmów wsparcia w spełnianym wymogi prawidłowej legislacji formułowaniu projektów mających być przedmiotem inicjatywy mieszkańców) należy uznać za pożądane. Wprowadzone zaskarżonym w niniejszej sprawie aktem wymogi takimi jednak nie są. Prowadzą do nadmiernego sformalizowania procesu i w konsekwencji utrudniają korzystanie przez mieszkańców z prawa inicjatywy uchwałodawczej. Stanowią przejaw zaprzeczenia idei inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, z której wynika, że wnoszenie projektów uchwał (zgłaszania inicjatyw) przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców powinno być realne, a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określając zasady korzystania z omawianego uprawnienia, powinien dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców inicjatyw (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 2 lipca 2019 r., sygn. III SA/Gl 434/19). Wobec powyższego, przy jednoznacznym stanowisku organu odnośnie do zgodności z prawem kwestionowanych regulacji, zajęтым w

odpowiedzi na skierowane przez Rzecznika wystąpienie, skarga niniejsza stała się konieczna.

13. Rzecznik Praw Obywatelskich powiadomiony o wniesieniu skargi na – zakwestionowaną także niniejszym pismem – uchwałę nr VI/57/19 przez osobę, z wniosku której podjął postępowanie w sprawie (sprawa zawisła pod sygn. III SA/Kr 842/22), uznał jednak za uzasadnione wywiedzenie odrębnej, własnej skargi, którą objęta zostanie także regulacja § 2 Zasad. Biorąc jednak pod uwagę, że obie te sprawy pozostają w niewątpliwym związku (dotyczą tego samego aktu prawa miejscowego przy częściowej tożsamości zakresu jego zaskarżenia), wnosi o ich połączenie do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia na zasadzie art. 111 § 2 p.p.s.a.

14. Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik: oryginał pisma dyrektora Kancelarii Sejmiku Województwa Małopolskiego z 2 listopada 2022 r. nr KS-VIII.150.7.2022

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/