

ODPIS

Sygn. akt III SA/Łd 283/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 października 2024 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział III
w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia WSA Małgorzata Kowalska
Sędziowie	Sędzia WSA Anna Dębowska
	Sędzia WSA Monika Krzyżaniak (spr.)
Protokolant	st. sekretarz sądowy Aneta Krawczyk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 października 2024 roku
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na czynność Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
z dnia 22 grudnia 2023 roku
w przedmiocie zwrotu dokumentów dotyczących inicjatywy uchwałodawczej w
sprawie podjęcia uchwały o zmianie uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego
parkowania na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, określenia stawek i
sposobu ich pobierania

stwierdza bezskuteczność zaskarżonej czynności.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy:

Starszy sekretarz sądowy

Renata Tomaszewska-Małołepsza

UZASADNIENIE

W dniu 3 kwietnia 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na czynność Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 22 grudnia 2023 r. w przedmiocie zwrotu zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej z 14 listopada 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania. Zaskarżając w całości powyższą czynność zarzucił naruszenie przepisów prawa, tj.:

- 1) § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 26 września 2018 r. nr LX/759/18 w sprawie wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 roku, poz. 5139) w zw. z § 34 ust. 1 i 4 Regulaminu Rady Miasta, stanowiącego załącznik nr 1 do Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XXV/458/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 26 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r., poz. 3877 ze zm.) w zw. z art. 41a ust. 5 u.s.g. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wymogiem formalnym projektu uchwały przedkładanego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, którego niespełnienie obliguje przewodniczącego do zwrotu zgłoszenia, jest parafowanie projektu uchwały przez radcę prawnego urzędu miasta lub jednostki organizacyjnej miasta,
- 2) § 2 ust. 5 uchwały poprzez bezpodstawny zwrot zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej, spełniającej formalne wymogi określone w uchwale.

W oparciu o postawione zarzuty Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik) wniósł o stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności.

W uzasadnieniu skargi, przedstawiając stan faktyczny sprawy RPO podkreślił, że w załączeniu do zaskarżonej czynności Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego przedstawiono opinię prawną z 30 listopada 2023 r., w której autor dokonał oceny merytorycznej projektu uchwały, będącego przedmiotem inicjatywy mieszkańców stwierdzając, że brak jest podstawy prawnej do podjęcia uchwały o projektowanej treści, a jej uchwalenie nie tylko byłoby niezgodne z prawem ale w rzeczywistości niweczyłoby cel ustalenia strefy płatnego parkowania.

W toku natomiast korespondencji prowadzonej z Rzecznikiem, tj. w piśmie z 16 lutego 2024 r., Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego doprecyzował, że konkretnym powodem zwrotu zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej był fakt, że projektowana uchwała nie uzyskała akceptacji pod względem prawnym (tj. radca prawny Urzędu Miasta odmówił jej parafowania i wydał negatywną opinię co do jej treści). Przewodniczący wskazał, że zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 4 uchwały nr LX/759/18, projekt objęty zgłoszeniem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców musi spełniać wymogi formalne określone w Statucie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, do których należy wymóg zaparafowania projektu pod względem merytorycznym i prawnym, przy czym pod względem prawnym projekt uchwały parafuje radca prawny Urzędu Miasta lub jednostki organizacyjnej miasta (§ 34 ust. 1 i 4 Regulaminu Rady).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowana czynność podlega kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ ukształtowała w sposób jednostronny sytuację prawną - możliwość rozpoczęcia zbierania podpisów nad projektem uchwały - jej adresatów, którymi są członkowie komitetu inicjatywy uchwałodawczej, zgłaszający ją organowi. Czynność ta ma bezsprzecznie charakter publicznoprawny i ingeruje przy tym bezpośrednio w wynikające z art. 41a u.s.g. prawo inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców.

Odnosząc się do postawionych zarzutów Rzecznik wskazał, że art. 41a ust. 5 u.s.g., obliguje rady gmin do przyjęcia uchwały określającej „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. Delegację do określenia wymogów formalnych, jakim muszą odpowiadać składane w ramach inicjatywy mieszkańców projekty, Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zrealizowała w § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały z 26 września 2018 r. nr LX/759/18, odsyłając w tym zakresie, do wymogów określonych w Statucie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Wymogi te określają przepisy Regulaminu Rady, stanowiącego załącznik do Statutu Miasta. Paragraf 33 ust. 1 i 3 Regulaminu Rady wskazuje na niezbędne elementy składowe projektu uchwały, § 33 ust. 2 Regulaminu Rady określa obowiązek sporządzenia uzasadnienia projektu i jego treść, a § 34 przewiduje obowiązek „parafowania” projektu pod względem merytorycznym i prawnym, przy czym w tym pierwszym zakresie projekt parafuje autor

projektu, a w drugim radca prawny Urzędu Miasta lub jednostki organizacyjnej miasta. Regulamin przewiduje przy tym, że odmowa parafowania projektu uchwały pod względem prawnym powinna zostać stwierdzona w dołączonej opinii prawnej.

Zdaniem RPO, w pierwszej kolejności należy poddać w wątpliwość samą dopuszczalność stosowania do projektów uchwał składanych w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców wynikającego z § 34 ust. 1 i 4 Regulaminu Rady wymogu „zaparafowania pod względem prawnym” przez radcę prawnego Urzędu Miasta lub jednostki organizacyjnej miasta. W świetle bowiem przepisów uchwały nr LX/759/18 wymogi formalne „określone w Statucie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego” (a zatem - jak chce organ - także „parafę” radcy prawnego Urzędu Miasta lub jednostki organizacyjnej miasta), projekt uchwały musi spełniać już w momencie skierowania go wraz ze zgłoszeniem komitetu inicjatywy uchwałodawczej do Przewodniczącego. Paragraf 2 ust. 3 pkt 2 uchwały nr LX/759/18 jest w tym względzie jednoznaczny stanowiąc, że „komitet informuje Przewodniczącego Rady Miasta o wszczęciu inicjatywy uchwałodawczej składając wniosek zawierający: 1) oświadczenie o utworzeniu komitetu; 2) projekt uchwały spełniający wymogi formalne określone w Statucie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Potwierdza to § 2 ust. 3 pkt 3 uchwały nr LX/759/18, w którym przewidziano przekazanie przedłożonego wraz ze zgłoszeniem inicjatywy projektu uchwały Prezydentowi Miasta do analizy pod względem formalnoprawnym, tj. do sprawdzenia, czy projekt spełnia wymogi formalne. Przyjęta przez organ wykładnia przepisów uchwały nr LX/759/18 prowadzi tym samym do absurdalnego wniosku, że komitet inicjatywy uchwałodawczej przed skorzystaniem z możliwości wszczęcia procedury inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, nie mając do tego jakichkolwiek podstaw prawnych, zobligowany jest ubiegać się o „parafę” pracownika Urzędu Miasta lub jednostki organizacyjnej miasta. Prezentowana przez organ wykładnia prowadziłyby do skutku jawnie i rażąco sprzecznego z istotą prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. W prezentowanym przez Przewodniczącego Rady ujęciu, możliwość korzystania z tego prawa przez mieszkańców Piotrkowa Trybunalskiego limitowana jest pozytywną oceną treści ich projektu przez zatrudnionego w Urzędzie Miasta (jednostce organizacyjnej miasta) radcę prawnego. Negatywna ocena projektu (nie tylko zresztą pod względem prawnym - w niniejszej sprawie faktycznie oceniona została także celowość podjęcia uchwały), skutkująca „odmową parafowania” sprawia, że projekt mieszkańców nigdy nie trafi pod obrady rady miasta. W konsekwencji, tego rodzaju

wymóg (będący de facto obowiązkiem uzyskania akceptacji projektu ze strony radcy prawnego Urzędu Miasta lub jednostki organizacyjnej miasta) wykracza poza pojęcie „wymogu formalnego” w rozumieniu art. 41a ust. 5 u.s.g. Przyjęcie jego obowiązywania, jak tego chce organ, prowadziłyby zatem do wniosku o niezgodności uchwały nr LX/759/18 z ustawą.

Zdaniem Rzecznika, organ pomija fakt, że § 34 Regulaminu Rady przewiduje obok „parafowania pod względem prawnym” także „parafowanie pod względem merytorycznym” (którego dokonuje autor projektu przyjmując, jak należy rozumieć, odpowiedzialność za jego treść). Skoro w ocenie Przewodniczącego, „parafowanie pod względem prawnym” obejmuje także ocenę treści projektu pod względem zgodności z prawem uchwalonej na jego podstawie uchwały (w niniejszej sprawie motywem zwrotu zgłoszenia inicjatywy była opinia radcy prawnego o sprzeczności projektowanych regulacji z prawem), to postawić należy retoryczne pytanie, czym jest „merytoryka”, za którą odpowiadać ma zgodnie z Regulaminem Rady autor projektu.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wniósł o oddalenie skargi wskazując, że nie można zgodzić się z zarzutem, że zaskarżona czynność Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego została dokonana w wyniku błędnej wykładni przepisów. Regulamin Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w § 35 ust. 5 wskazuje wprost wymogi formalne, które musi spełniać projekt uchwały, aby Przewodniczący Rady Miasta przekazał projekt uchwały do radnych celem zaopiniowania przez komisje, a w dalszej kolejności skierował pod obrady Rady Miasta. Wśród wymienionych wprost wymogów formalnych jest między innymi wymóg zaparafowania projektu uchwały przez radcę prawnego Urzędu Miasta lub jednostki organizacyjnej miasta pod względem prawnym.

W ocenie organu teza, że autor opinii prawnej dokonał oceny projektu uchwały nie pod względem prawnym, lecz pod względem merytorycznym jest całkowicie chybiona. Autor opinii prawnej w sposób szeroki i wyczerpujący wyjaśnił w treści opinii, dlaczego odmawia parafowania projektu uchwały pod względem prawnym wskazując przepisy, które zostałyby naruszone w przypadku przyjęcia projektu uchwały w przedstawionej formie. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej, uchwały są wydawane na podstawie ustaw, dlatego obowiązujący akt prawa miejscowego, jakim jest Statut Miasta i jego część, tj. Regulamin Rady Miasta zawiera obowiązek sprawdzenia projektu każdej uchwały bez znaczenia, kto jest jej autorem przez radcę prawnego urzędu lub jednostki organizacyjnej miasta.

Zarzuty dotyczące poddania w wątpliwość dopuszczalności stosowania do projektów uchwał składanych w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców wymogu zaparafowania projektu uchwały pod względem prawnym są zarzutami do obowiązujących aktów prawa miejscowego. Przedmiotowa skarga jest natomiast skargą na czynność, a nie skargą na uchwałę, dlatego argumenty te nie powinny w żaden sposób wpływać na rozpoznanie niniejszej sprawy. W ocenie organu, niezależnie od niezgodności zarzutu z przedmiotem skargi, zarzut ten jest bezpodstawny i wskazuje na błędną interpretację przepisów uchwały Nr LX/759/18 oraz Regulaminu Rady Miasta, stanowiącego załącznik nr 1 do Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Nr XXV/458/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Żaden przepis z przywołanych wyżej uchwał, nie zobowiązuje mieszkańców do uzyskania akceptacji (zaparafowania) projektu uchwały przez radcę prawnego urzędu miasta lub jednostki organizacyjnej. Przeczy temu również przyjęta praktyka, zastosowana także w niniejszej sprawie. Po wpłynięciu projektu uchwały, projekt ten został przekazany do zaopiniowania pod względem prawnym. Nikt nie wymagał od mieszkańców składających projekt uchwały, aby zabiegali o jego parafowanie. To organ, w ramach sprawdzania wymogów formalnych skierował projekt uchwały do zaopiniowania pod względem prawnym, a powodem zwrotu projektu uchwały przez Przewodniczącą Rady Miasta było wydanie opinii prawnej o niezgodności projektu uchwały z powszechnie obowiązującym prawem, a nie brak „parafy” pod projektem uchwały.

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wskazał również, że nie zgadza się z twierdzeniem strony skarżącej, iż do projektów uchwał składanych w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców nie powinno się stosować wymogu parafowania pod względem prawnym, względnie parafowanie pod względem prawnym należy ograniczyć do akceptacji wyłącznie formy projektu uchwały. Przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby doprowadzić do poddania pod obrady rady miasta projektów uchwał wprost naruszających powszechnie obowiązujące prawo oraz uchwał rozstrzygających o sprawach, co do których rada miasta nie posiada kompetencji. Uchwały rady miasta są w większości aktami prawa miejscowego, dlatego nie można zgodzić się z twierdzeniem, że zakres oceny projektów uchwał powinien być uzależniony od tego, kto jest autorem uchwały.

W piśmie procesowym z 8 lipca 2024 roku Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymał stanowisko przedstawione w skardze, wskazując na rozważenie przez sąd zobowiązania Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do przedłożenia umocowania do działania w niniejszej sprawie w imieniu Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. W ocenie strony skarżącej, stosownie do treści art. 32 p.p.s.a., stronami w niniejszym postępowaniu są: Rzecznik Praw Obywatelskich i Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego jako organ, który dokonał zaskarżonej czynności (a nie, jak to mylnie wskazano w rubrum „odpowiedzi na skargę”, Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego). W tym kontekście, sygnowanie odpowiedzi na skargę złożonej w niniejszej sprawie przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, który nie wykazał umocowania do działania w imieniu Przewodniczącego Rady, budzi uzasadnione wątpliwości co do realizacji przez organ obowiązków wynikających z art. 54 § 2 p.p.s.a.

W piśmie z 13 sierpnia 2024 roku Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego odnosząc się do wątpliwości Rzecznika w przedmiocie umocowania Prezydenta Miasta do działania w imieniu Przewodniczącego Rady Miasta wniósł o odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. wskazując, że skoro stroną postępowania jest Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, który nie jest organem administracji publicznej, oznacza to, że w myśl art. 25 § 1 oraz art. 26 § 1 p.p.s.a. nie posiada on ani zdolności sądowej ani zdolności procesowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Prezydent Miasta podniósł, iż przedmiotowej sprawy nie można rozpatrywać w oderwaniu od art. 11a ust. 1 u.s.g. Kompetencje Przewodniczącego rady miasta zostały określone w art. 19 ust 2 u.s.g. i zgodnie z tym przepisem, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Zdaniem organu, bezspornym jest, że zdolność sądową posiada rada gminy, a nie jej przewodniczący, który nie jest organem administracji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 935), dalej p.p.s.a., który stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Zgodnie natomiast z art. 145 § 1 p.p.s.a., uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi i uchylenie decyzji następuje, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania, inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy. Z kolei stosownie do art. 146 § 1 i 2 p.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4-4b, uchyla ten akt, interpretację, opinię zabezpieczającą, opinię, o której mowa w art. 119zzl § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, lub odmowę wydania tych opinii albo stwierdza bezskuteczność czynności. Przepis art. 145 § 1 pkt 1 stosuje się odpowiednio. W sprawach skarg na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa.

Z wymienionych przepisów wynika, że sąd bada legalność zaskarżonego aktu, czy jest on zgodny z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz z prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej.

Wskazać również należy, że zgodnie z art. 52 § 1 p.p.s.a. Rzecznik Praw Obywatelskich może wnieść skargę bez spełnienia wymogu uprzedniego wyczerpania środków w sprawie środków zaskarżenia. W myśl art. 53 § 3 p.p.s.a., może on wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania w sprawach o których mowa w § 2a (w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie).

W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył czynność Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 22 grudnia 2023 roku polegającą na zwrocie wniosku inicjatywy uchwałodawczej z 14 listopada 2023 roku w przedmiocie uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia strefy

płatnego parkowania na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania. Skarga została wniesiona w dniu 3 kwietnia 2024 roku, a zatem z zachowaniem ustawowego terminu.

Oceniając w pierwszej kolejności kwestię dopuszczalności skargi, sąd uznał, że mieści się ona w wykazie czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego, wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przepis ten zawiera katalog działalności administracji publicznej podlegającej kontroli sądów administracyjnych. Z powołanego przepisu wynika, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego jest przede wszystkim wystąpienie podstawy prawnej do określonego zachowania się organu wobec żądania strony, zaś kontrola sądu sprowadza się do sprawdzenia, czy sprawa podlega załatwieniu przez organ w drodze aktu administracyjnego lub czynności z zakresu administracji publicznej. Nie każde zatem działanie, czynność, bezczynność czy przewlekłość w działaniu organu administracji podlega kontroli sądów administracyjnych. Akt lub czynność, które podlegają kontroli sądowoadministracyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.: 1) powinny posiadać charakter zewnętrzny, tj. muszą być skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność (zob. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. II GSK 177/10, LEX nr 1071073), 2) powinny mieć charakter indywidualny, 3) są wydawane (zaś czynność – podejmowana) władczo w sferze administracji publicznej przez podmiot wykonujący administrację publiczną, 4) dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność.

Powyższe prowadzi zatem do wniosku, że o akcie lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., na który może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego, można mówić wówczas, gdy akt (czynność) o charakterze władczym, podjęty jest w sprawie indywidualnej, skierowany jest do oznaczonego podmiotu administrowanego i dotyczy uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu. Zaś samo uprawnienie lub obowiązek, którego akt (czynność) dotyczy, są określone w przepisie prawa materialnego, powszechnie obowiązującego. Badając, czy akt lub czynność podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., sąd nie

sprawdza dodatkowo, czy zostały one wydane w postępowaniu prowadzonym według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie chodzi bowiem o prawo do załatwienia sprawy w trybie postępowania administracyjnego, lecz o zindywidualizowane w odniesieniu do konkretnego podmiotu uprawnienie, które może on wykonywać samodzielnie, korzystając w tym zakresie z ochrony prawnej. Źródłem tego uprawnienia są zatem przepisy prawa materialnego, a nie procesowego.

Zaskarżona w niniejszej sprawie czynność Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 22 grudnia 2023 roku dotycząca zwrotu wniosku inicjatywy uchwałodawczej z 14 listopada 2023 roku w przedmiocie uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania, podjęta została w oparciu o § 2 ust. 5 w zw. z § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 26 września 2018 roku, nr LX/759/18 w sprawie wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 roku, poz. 5139).

W myśl § 2 ust. 1 ww. uchwały, czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, jego promocji, a także organizacją zbierania podpisów pod projektem uchwały, wykonuje komitet inicjatywy uchwałodawczej zwany dalej Komitetem. Komitet może tworzyć grupa co najmniej 5 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (§ 2 ust. 2 uchwały).

Zgodnie z § 2 ust. 3 ww. uchwały, Komitet informuje Przewodniczącego Rady Miasta o wszczęciu inicjatywy uchwałodawczej składając wniosek zawierający:

- 1) oświadczenie o utworzeniu Komitetu, według wzoru określonego w załączniku nr 1 do uchwały, ze wskazaniem Pełnomocnika oraz Zastępcy Pełnomocnika, którzy reprezentują grupę inicjatywną w pracach nad projektem, w tym na posiedzeniach komisji Rady Miasta oraz sesji Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego;
- 2) projekt uchwały spełniający wymogi formalne określone w Statucie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Przewodniczący Rady Miasta w terminie 7 dni przekazuje projekt uchwały Prezydentowi Miasta w celu jego analizy pod względem formalnoprawnym (§ 2 ust. 4 uchwały). Jeżeli projekt nie spełnia wymogów określonych w § 2 ust. 3 pkt 2 Przewodniczący Rady Miasta zwraca projekt Pełnomocnikowi ze wskazaniem braków projektu (§ 2 ust. 5 uchwały).

Z załączonych do niniejszej sprawy kopii dokumentów znajdujących się w aktach sprawy sądowej o sygn. III SA/Łd 81/24 (ze skargi Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej na czynność zwrotu projektu uchwały; k. 97-107) wynika, iż w dniu 14 listopada 2023 r. pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej Grupa Referendalna „RPT 23” złożył do Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego projekt uchwały o zmianie uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania. W załączeniu przedstawił: oświadczenie o utworzeniu Komitetu, projekt uchwały i uzasadnienie do projektu uchwały.

Pismem z 22 grudnia 2023 r. Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, działając na podstawie § 2 ust. 5 uchwały w sprawie wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, zwrócił w całości dokumenty dotyczące inicjatywy uchwałodawczej w sprawie podjęcia uchwały o zmianie uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania, z informacją, że projekt uchwały nie spełnia wymogów, o których mowa w § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały nr LX/759/18, tj. wymogów formalnych określonych w Statucie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, co zostało potwierdzone w opinii prawnej z 30 listopada 2023 r.

Nie ulega wątpliwości sądu, iż czynność Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (dalej jako: Przewodniczący RMPT) z 22 grudnia 2023 r. jest czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień wynikających z przepisów prawa i podlega kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Wskazać bowiem trzeba na art. 41a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2024, poz. 1465; dalej jako: „u.s.g.”), w myśl którego grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Zgodnie natomiast z art. 41a § 3 u.s.g., projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

Przewodniczący RMPT zwracając dokumenty dotyczące inicjatywy uchwałodawczej w sprawie podjęcia uchwały o zmianie uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, określenia

wysokości stawek i sposobu ich pobierania, odmówił temu projektowi nadania dalszego biegu. Działanie Przewodniczącego RMPT ingeruje zatem w normę prawną art. 41a ust. 1 u.s.g., gwarantującą grupie mieszkańców gminy, która związała komitet inicjatywy uchwałodawczej, realizację ustawowego uprawnienia. Jednocześnie, poprzez odmowę nadania złożonemu projektowi uchwały dalszego biegu, w sposób realny, konkretny i bezpośredni naruszony został przez Przewodniczącego RMPT interes prawny Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej Grupa Referendalna „RPT 23”.

Błędny jest przy tym pogląd Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, że czynność dokonana przez Przewodniczącego Rady Miasta nie może podlegać kognicji sądownoadministracyjnej, ponieważ nie jest czynnością dokonywaną przez Radę Miasta, która jest organem gminy i podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g., przewodniczący rady gminy jest odpowiedzialny za organizowanie prac rady i prowadzenia jej obrad. W ramach realizowania tych zadań powinien on w szczególności przygotowywać projekt sesji rady, decydować o umieszczeniu projektu uchwały w porządku obrad, czuwać nad kwestiami związanymi ze sporządzaniem protokołów i porządkiem obrad rady gminy, jak również odbierać skargi i wnioski kierowane do rady. W przedmiotowej sprawie, zadania Przewodniczącego RMPT reguluje Statut Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, będący załącznikiem nr 1 do uchwały nr XXV/458/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 26 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r., poz. 3877 ze zm.), jak również § 2 ust. 3, 4 i 5 uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 26 września 2018 roku nr LX/759/18 w sprawie wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Przepis § 2 uchwały nr LX/759/18 stanowi, iż:

- 1. Czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, jego promocji, a także organizacją zbierania podpisów pod projektem uchwały, wykonuje komitet inicjatywy uchwałodawczej zwany dalej Komitetem.*
- 2. Komitet może tworzyć grupa co najmniej 5 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.*
- 3. Komitet informuje Przewodniczącego Rady Miasta o wszczęciu inicjatywy uchwałodawczej składając wniosek zawierający:*

1) oświadczenie o utworzeniu Komitetu, według wzoru określonego w załączniku nr 1 do uchwały, ze wskazaniem Pełnomocnika oraz Zastępcy Pełnomocnika, którzy reprezentują grupę inicjatywną w pracach nad projektem, w tym na posiedzeniach komisji Rady Miasta oraz sesji Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego;

2) projekt uchwały spełniający wymogi formalne określone w Statucie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

4. Przewodniczący Rady Miasta w terminie 7 dni przekazuje projekt uchwały Prezydentowi Miasta w celu jego analizy pod względem formalnoprawnym.

5. Jeżeli projekt nie spełnia wymogów określonych w § 2 ust. 3 pkt 2 Przewodniczący Rady Miasta zwraca projekt Pełnomocnikowi ze wskazaniem braków projektu.

W świetle cytowanego wyżej zapisu § 2 ust. 5 uchwały nr LX/759/18, Przewodniczący RMPT jest podmiotem zobowiązanym do oceny spełnienia wymogów formalnych projektu uchwały przedłożonego przez komitet inicjatywy uchwałodawczej i co się z tym wiąże do nadania temu projektowi dalszego biegu.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż uchwała Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 26 września 2018 roku nr LX/759/18 w sprawie wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Miasta Piotrkowa Trybunalskiego stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego i dopóki pozostaje w obrocie prawnym – korzysta z domniemania legalności. Mając powyższe na względzie sąd przyjął stanowisko, że w wyniku zastosowania przez Przewodniczącego RMPT instytucji przewidzianej w § 2 ust. 5 uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nr LX/759/18, to Przewodniczący, a nie Rada jest stroną postępowania sądowoadministracyjnego toczącego się ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy przyznać zatem rację stronie skarżącej, iż chociaż literalnie adresatem norm wynikających z art. 41a u.s.g. pozostaje rada gminy, która mocą jego ustępu 3 zobowiązana została do uczynienia projektu, będącego przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, przedmiotem swoich obrad, to faktyczna realizacja tego obowiązku spoczywa na przewodniczącym rady gminy, który stosownie do art. 19 ust. 2 i 20 ust. 1 u.s.g., odpowiada za organizację prac rady, w tym zwoływanie sesji rady i ustalanie porządku jej obrad. Z ustawową rolą przewodniczącego rady gminy koreluje przy tym treść uchwały nr LX/759/18, powierzając Przewodniczącemu RMPT dokonywanie czynności zmierzających do umożliwienia Radzie Miasta rozpatrzenia projektu uchwały składanego w trybie inicjatywy uchwałodawczej

mieszkańców (weryfikacja formalna projektu, przeprowadzenie procedury opiniowania, wprowadzenie projektu do porządku obrad Rady).

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 32 p.p.s.a., w postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Skoro czynność dotyczącą weryfikacji formalnej projektu uchwały składanego przez komitet inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców oraz zwrotu tego projektu podejmował Przewodniczący RMPT, to jest on organem mającym w tej sprawie status strony.

Nie jest przy tym sporne, iż w strukturze gminy organami są rada jako organ stanowiący i wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy. Zadania i kompetencje tych organów są ustawowo określone i rozdzielone i nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między nimi. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publiczno i cywilnoprawnej, jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta) a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Takie stanowisko nie oznacza jednak, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym – w szczególnych sytuacjach, na gruncie konkretnej sprawy – w sprawach ze skarg na uchwały rady gminy gmina nie może być reprezentowana w postępowaniu sądowym przez przewodniczącego rady (por. wyroki NSA z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 3175/14, z 10 stycznia 2024 r., sygn. akt III OSK 986/22).

Warto w tym miejscu podkreślić, iż w orzecznictwie sądowym zajęto wyraźne stanowisko zgodnie z którym, skoro przewodniczący rady gminy jest odpowiedzialny za organizowanie prac rady i prowadzenie jej obrad, jest więc podmiotem zobowiązanym do zapewnienia prawa dostępu do informacji publicznej przez stworzenie możliwości udziału w sesji rady miasta (por. postanowienie NSA z 24 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2517/14; wyrok NSA z 7 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 1363/21). Analogiczne zatem w przypadku, gdy przepis prawa powszechnie obowiązującego (§ 2 ust. 5 uchwały nr LX/759/18) zobowiązuje Przewodniczącego Rady do weryfikacji formalnej wniosków składanych w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, to jest on podmiotem decydującym o nadaniu tym projektom dalszego biegu, a co za tym idzie podmiotem umożliwiającym realizację prawa mieszkańców Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do występowania z inicjatywą uchwałodawczą.

Nie budzi zatem wątpliwości sądu, że w tej sprawie zdolność sądową posiada Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, stosowanie do art. 25 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym zdolność tę posiada nie tylko osoba fizyczna i osoba prawna ale także organ administracji publicznej. W szeroko rozumianym pojęciu organu administracji publicznej mieści się również podmiot, który nie jest organem administracji sensu stricto, lecz który podejmuje akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Organem w rozumieniu p.p.s.a. jest każdy podmiot wykonujący administrację publiczną, a więc nie tylko organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, ale także inny organ państwowy, jednostka organizacyjna czy osoba fizyczna, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do wydawania aktów i podejmowania czynności, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a. Innymi słowy, podmiotami wykonującymi administrację publiczną są organy administracji sensu stricto, organy samorządu terytorialnego oraz organy administracyjne w znaczeniu funkcjonalnym, czyli podmioty o odmiennym charakterze, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej (J.P. Tarno: Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego, Warszawa 1999, s. 16–21). Zatem w świetle art. 32 p.p.s.a. nie trzeba być organem administracji publicznej (rządowym lub samorządowym), aby być poddanym sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Sąd nie zgodził się zatem ze stanowiskiem organu gminy, iż wobec zaskarżenia przez Rzecznika PO czynności Przewodniczącego Rady, który nie zalicza się do kategorii organów gminy, skarga powinna podlegać odrzuceniu.

W ocenie sądu, rację ma również skarżący, iż dokonując zwrotu projektu uchwały zgłoszonego przez Komitet Inicjatywy Uchwałodawczej Grupa Referendalna „RPT 23”, Przewodniczący RMPT naruszył § 2 ust. 3 pkt 2 i § 2 ust. 5 uchwały nr LX/759/18 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w zw. z § 34 ust. 1 i 4 Regulaminu Rady Miasta, stanowiącego załącznik nr 1 do Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XXV/458/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w zw. z art. 41a ust. 5 u.s.g. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wymogiem formalnym projektu uchwały przedkładanego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, którego niespełnienie obliguje do zwrotu zgłoszenia, jest parafowanie projektu uchwały przez

radcę prawnego urzędu miasta lub jednostki organizacyjnej miasta. Zdaniem sądu, w rozpoznawanej sprawie doszło do bezpodstawnego zwrotu zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej, z powodu braku zaparafowania projektu uchwały przez radcę prawnego Urzędu Miasta, który w opinii prawnej z 30 listopada 2023 r. dokonał oceny projektu uchwały Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej Grupa Referendalna „RPT 23” nie pod względem formalnym lecz merytorycznym. W przekonaniu sądu, radca prawny w swojej opinii w ogóle nie skupił się na aspektach spełnienia przez projekt wymogów formalnoprawnych lecz niewątpliwie dokonał oceny merytorycznej projektu stwierdzając, iż brak jest podstawy prawnej do podjęcia uchwały o projektowanej treści, gdyż z ustawy o drogach publicznych „wynika generalna zasada odpłatności za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania” a ponadto „jej uchwalenie nie tylko byłoby niezgodne z prawem ale w rzeczywistości niweczyłoby cel ustalenia strefy płatnego parkowania”. Faktyczne zatem radca prawny urzędu dokonał analizy projektu uchwały zgłoszonego w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców pod względem merytorycznym i celowościowym, w sytuacji, gdy z art. 41a ust. 3 u.s.g. wynika jasno, iż jedynym organem upoważnionym do decydowania, co do losów projektu uchwały złożonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest wyłącznie rada gminy (por. wyrok WSA w Łodzi z 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 455/20).

Z § 2 ust. 5 uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 26 września 2018 roku, nr LX/759/18 wynika, iż przewodniczący Rady Miasta zwraca projekt, jeżeli projekt nie spełnia wymogów określonych w § 2 ust. 3 pkt 2 tej uchwały, czyli wymogów formalnych określonych w Statucie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Z zapisów Statutu wynika wprost, że wymogi formalne przewidziane dla projektów uchwał opisane zostały w § 33 tego aktu i pod względem ich spełnienia winien być oceniany projekt zgłaszany w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wymogi zawarte w § 34 i § 35 Statutu nie mogą być traktowane jako wymogi formalne dla projektów zgłaszanych przez grupę mieszkańców, gdyż ocena merytoryczna i prawna tych projektów winna odbywać się w czasie obrad rady gminy (art. 41a ust. 3 u.s.g.).

Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem organu gminy, iż brak zaparafowania projektu uchwały zgłoszonego w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców przez radcę prawnego urzędu jest równoznaczny z niespełnieniem wymogu formalnego przez taki projekt. Takie rozumienie spełnienia kryteriów

formalnych projektu uchwały zgłoszonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej byłoby całkowicie sprzeczne z celem regulacji zawartej w art. 41a ust. 3 u.s.g. W orzecznictwie podkreśla się, iż wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać projekty składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej powinny być ustalane stosownie do zasady realnego, nieskomplikowanego i maksymalnie odformalizowanego uprawnienia społeczności lokalnej do zgłaszania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wymogi formalne i proceduralne w odniesieniu do zgłaszanych w tym trybie projektów powinny być ograniczone do minimum (por. wyrok NSA z 7 listopada 2023 r., sygn. akt I OSK 2070/22, wyrok WSA w Krakowie z 17 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 842/22, wyrok WSA w Łodzi z 8 października 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 455/20).

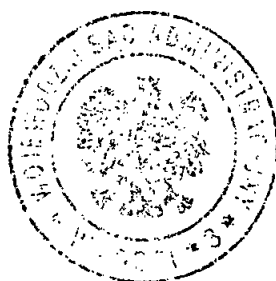
W ramach kryteriów formalnych, badanych na wstępnym etapie oceny projektu dopuszczalnym jest badanie, czy w projekcie wskazano podstawę prawną lub czy zawiera on stosowną treść ale bez możliwości oceny, czy jest to właściwa podstawa prawna lub zawarta w projekcie uchwały treść nie narusza np. przepisów prawa. To bowiem, wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, wykracza poza ocenę warunków formalnych projektu uchwały. Ocena projektu uchwały obejmująca jego treść należy już bowiem do wymogów merytorycznych, co do których oceny wyłącznie uprawnionym podmiotem jest rada gminy.

Z uwagi na to, iż w rozpoznawanej sprawie poprzez czynność zwrotu zgłoszenia projektu uchwały inicjatywy uchwałodawczej z 14 listopada 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania, Przewodniczący RMPT dokonał w sposób wadliwy oceny formalnej tego projektu, uznając, że „zaparafowanie” projektu uchwały przez radcę prawnego urzędu jest wymogiem formalnym, jaki musi spełniać taki projekt, uznać należy iż doszło do naruszenia przez ten podmiot § 2 ust. 3 pkt 2 i § 2 ust. 5 uchwały nr LX/759/18 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w zw. z § 34 ust. 1 i 4 Regulaminu Rady Miasta w zw. z art. 41a ust. 5 u.s.g. W oparciu o opinię radcy prawnego urzędu, Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego - przy okazji kontroli warunków formalnych projektu uchwały – w istocie dokonał wiążącej Radę Gminy oceny merytorycznej tego projektu, co do jego zgodności z prawem i celowości, a to nie znajduje uzasadnienia w zapisach uchwały nr LX/759/18 oraz ustawy o samorządzie gminnym. W piśmie z 22 grudnia 2023 roku Przewodniczący RMPT nie

powołał się przy tym na żadne konkretne wymogi formalne, których niespełnienie spowodowało, iż doszło do zwrotu dokumentów dotyczących inicjatywy uchwałodawczej w sprawie podjęcia uchwały o zmianie uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, określenia wysokości stawek i sposobu ich pobierania.

Wskazać należy, iż z perspektywy realizacji obowiązku wynikającego z art. 41a pkt 3 u.s.g., to każdy projekt obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej winien zostać skierowany na obrady rady – co należy rozumieć przez efektywne skierowanie, tzn. takie, dzięki któremu projekt ma faktycznie pod obrady trafić. Podkreślić należy, że istotą przyznania grupie obywateli prawa do występowania z własną inicjatywą uchwałodawczą było dążenie do umożliwienia im pełniejszego udziału w działalności samorządu lokalnego i wpływu na sprawy lokalne, rozstrzygane w formie uchwał rady gminy oraz wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego. Zagwarantowane w art. 41a u.s.g. prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej musi mieć zatem charakter realny i nie można go uznać za skonsumowane na etapie zgłoszenia projektu uchwały, przyjęcia go, czy też ujęcia w porządku obrad. Ostateczna realizacja tego prawa następuje właśnie poprzez obradowanie nad projektem zgłoszonym w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, stąd też w orzecznictwie i literaturze podkreśla się, że wymogi formalne i proceduralne w odniesieniu do zgłaszanych w tym trybie projektów powinny być ograniczone do minimum. Nie jest to oczywiście tożsame z obowiązkiem podjęcia uchwały zgodnej z projektem (por. wyrok NSA z 7 listopada 2023 r., sygn. akt I OSK 2070/22 oraz z 24 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 6488/21).

Z powyższych względów sąd uznał, iż zaskarżona czynność Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 22 grudnia 2023 roku dotycząca obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa i na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. stwierdził jej bezskuteczność.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy:**

Starszy sekretarz sądowy
Renata Tomaszewska-Małołepsza