



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2026 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak
Sędziowie: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz
Sędzia del. WSA Paweł Mierzejewski (sprawozdawca)

Protokolant: starszy asystent sędziego Dawid Piaskowski

po rozpoznaniu w dniu 19 marca 2026 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich i Sejmiku Województwa
Małopolskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie
z dnia 17 stycznia 2023 r. sygn. akt III SA/Kr 842/22
w sprawie ze skarg [REDAKTED] i Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Sejmiku Województwa Małopolskiego
z dnia 25 lutego 2019 r. nr VI/57/19
w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców
Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą

oddala skargi kasacyjne.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem



Magdalena Podkościelna
Młodzińska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 17 stycznia 2023 r.; sygn. akt III SA/Kr 842/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, po rozpoznaniu skarg [REDAKTOWANE] (dalej: „skarżący”) i Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: „Rzecznik”) na uchwałę Sejmiku Województwa Małopolskiego (dalej: „organ” albo „Sejmik WM”) z dnia 25 lutego 2019 r. nr VI/57/19 w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą:

- I. stwierdził nieważność § 4 ust. 5 i § 5 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały;
- II. oddalił w pozostałym zakresie skargę Rzecznika Praw Obywatelskich;
- III. zasądził od Sejmiku Województwa Małopolskiego na rzecz skarżącego [REDAKTOWANE] 300 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania (wydany wyrok został uzupełniony o przedmiotowy punkt dotyczący zwrotu kosztów postępowania postanowieniem Sądu pierwszej instancji z dnia 13 lutego 2023 r.).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Sejmik Województwa Małopolskiego w dniu 25 lutego 2019 r. podjął uchwałę nr VI/57/19 w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (uchwałę opublikowano w: Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r. pod poz. 2051), dalej: „uchwała”. 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 ww. 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.

██████████ wniósł skargę na powyższą uchwałę w zakresie obejmującym § 4 ust. 5 oraz § 5 ust. 2 załącznika do uchwały. Skarżący 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), dalej: „u.s.w.” oraz przyznanie w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Marszałkowi Województwa możliwości nieograniczonego w czasie wstrzymywania prowadzenia kampanii promocyjnej i zbiórki podpisów pod obywatelskim projektem uchwały. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 5 oraz § 5 ust. 2 załącznika uchwały.

Rzecznik zaskarżył § 2 i § 5 ust. 2 załącznika do uchwały. Zaskarżonemu § 2 ww. załącznika 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 materią ustawową. Natomiast w zakresie § 5 ust. 2 załącznika do 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". Rzecznik wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 i § 5 ust. 2 załącznika.

W odpowiedzi na skargi Sejmik WM wniósł o odrzucenie lub oddalenie skargi [REDAKTOWANE] oraz o oddalenie skargi Rzecznika.

W następstwie połączenia do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia spraw ze skarg [REDAKTOWANE] i Rzecznika w dniu 17 stycznia 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wydał opisany na wstępie wyrok.

Uzasadniając wydany wyrok Sąd pierwszej instancji wskazał, że przedmiotem kontroli 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, określających granice tej sprawy.

Następnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że nie jest zasadny pogląd organu, wskazujący na zaistnienie przesłanki odrzucenia skargi skarżącego.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji 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 Sądu meriti [REDAKTOWANE]

██████ posiada legitymację skargową, ponieważ występował 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. Poprzez odmowę nadania złożonemu projektowi uchwały dalszego biegu, interes prawny skarżącego został w sposób realny, konkretny i bezpośredni naruszony.

Przechodząc do kontroli zaskarżonej uchwały w opisaney wyżej części Sąd pierwszej instancji stwierdził, że podniesiony przez Rzecznika zarzut dotyczący stwierdzenia nieważności § 2 nie jest zasadny.

W tym zakresie Sąd meriti wskazał, że 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.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, wbrew argumentacji Rzecznika, zakres zadań samorządu województwa nie jest w sposób wyczerpujący określony tylko w art. 14 u.s.w. Wprowadzie 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 jest zadanie dotyczące współpracy zagranicznej, którego wprowadzie nie zawiera art. 14 u.s.w., ale 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 zgodne 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.

Według Sądu pierwszej instancji nie można również uznać, że § 2 zdanie drugie załącznika do uchwały narusza prawo. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że treść § 2

załącznika do uchwały nie zawiera istotnego naruszenia prawa, a ewentualne wątpliwości interpretacyjne Rzecznika nie prowadzą do takiej wykładni tego przepisu, która byłaby niezgodna z prawem.

W dalszej kolejności Sąd meriti stwierdził, że zarzut naruszenia § 4 ust. 5 załącznika do uchwały jest zasadny, aczkolwiek w oparciu o inną argumentację niż tą, na którą powołują się strony skarżące.

W ocenie Sądu pierwszej instancji niewątpliwie powołany przepis nie zawiera żadnego terminu na dokonanie oceny formalnej przedłożonego przez komitet inicjatywy uchwałodawczej zawiadomienia wraz z projektem uchwały.

W tym zakresie Sąd pierwszej instancji argumentował, że 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 zastosowania 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.

W ocenie Sądu pierwszej instancji 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.

Zdaniem Sądu meriti nie można jednak uznać za zasadną argumentacji skarżącego, dotyczącej § 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.

Sąd pierwszej instancji dodał, że 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.

Przenosząc to na kontrolę § 4 ust. 5 załącznika do uchwały Sąd meriti stwierdził, 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 wykracza poza ocenę warunków formalnych projektu uchwały i nie zawiera tego ani § 4 ust. 1 załącznika do uchwały, ani też ust. 2 tego przepisu.

Sąd pierwszej instancji podniósł także, że zarzut [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 załącznika i jest niedopuszczalna. Także z § 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.

Zdaniem Sądu meriti rację należy przyznać Rzecznikowi, że w tej sprawie nawet w przypadku niespełnienia wymogów formalnych projekt uchwały musiałby być przedłożony Sejmikowi Województwa celem rozstrzygnięcia. Sejmikowi Województwa przedstawia się bowiem 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.

W dalszej kolejności Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zasadne 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 zw. 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 pierwszej instancji zaakcentował, że 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.

Ponadto w ocenie Sądu pierwszej instancji 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 meriti wskazał, że nie ocenia zgodności z prawem § 4 ust. 6 załącznika.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie nie podzielił przy tym argumentacji Rzecznika 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 (§ 4 ust. 5 tego załącznika) i w tym przepisie rzeczywiście nie ma terminu na dokonanie oceny formalnej i zawiadomienia 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. 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.

W konkluzji Sąd pierwszej instancji stwierdził, 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 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 wypaczenia sensu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Może nadto 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 polega zaś na 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 uchwały jest nie tyle umożliwienie zbierania podpisów po dokonaniu formalnej oceny projektu uchwały, ile wyłączenie takiej możliwości przed formalną oceną projektu uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie nie stwierdził przy tym istotnego naruszenia prawa w zakresie kontroli § 2 załącznika do uchwały.

Rzecznik zaskarżył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 stycznia 2023 r.; sygn. akt III SA/Kr 842/22 w części, tj. w zakresie punktu II oddalającego skargę (w części).

W oparciu o art. 174 pkt 1 P.p.s.a. wyrokowi w zaskarżonej części Rzecznik zarzucił, że został wydany z naruszeniem prawa materialnego, tj.:

1. art. 89a ust. 1 zd. pierwsze i art. 89a ust. 3 u.s.w., poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na stwierdzeniu, że ograniczają one prawo inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców wyłącznie do takich projektów uchwał, które zgodnie z przepisami odrębnymi mogą zostać przyjęte przez sejmik województwa;
2. art. 89a ust. 5 w zw. z art. 89a ust. 1 u.s.w., poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że upoważnia on sejmik województwa do określenia w wydawanej na jego podstawie uchwale zakresu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców.

W oparciu o art. 174 pkt 2 P.p.s.a. wyrokowi w zaskarżonej części Rzecznik zarzucił, że został wydany z naruszeniem prawa procesowego, tj. art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 82 ust. 1 zd. pierwsze u.s.w. w zw. z art. 89a ust. 3 u.s.w., poprzez jego niezastosowanie wynikające z przyjęcia, że nie stanowi istotnego naruszenia prawa regulacja aktu prawa miejscowego przewidująca, że „Sejmik rozpatruje” wyłącznie takie projekty uchwał, które „wpisują się” w zakres zadań samorządu województwa i pozostają „w zakresie kompetencji” Sejmiku, oraz inicjatywa ich wniesienia nie została zastrzeżona dla konkretnego organu, podczas gdy - *lege non distinguente* - z art. 89a ust. 3 u.s.w. wynika prawny obowiązek rozpatrzenia każdego projektu złożonego w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców.

Podnosząc powyższe zarzuty powyższe Rzecznik wyniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części, tj. w zakresie punktu II i uwzględnienie skargi, poprzez stwierdzenie nieważności § 2 załącznika do uchwały nr VII/57/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 lutego 2019 r. Ponadto Rzecznik oświadczył, że zrzeka się rozprawy.

Organ zaskarżył w części, tj. co do punktów I i III wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 stycznia 2023 r.; sygn. akt III SA/Kr 842/22, uzupełniony co do zwrotu kosztów postępowania postanowieniem z dnia 13 lutego 2023 r. Organ wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części, tj. co do punktów I i III i oddalenie w tym zakresie wniesionych skarg; ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części, tj. co do punktów I i III i przekazanie w tym zakresie sprawy do

ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. Ponadto organ wniosł o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Zaskarżonemu orzeczeniu, na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a., zarzucono naruszenie prawa materialnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a to:

1. art. 89a ust. 5 w zw. z ust. 2 u.s.w., przez jego błędną wykładnię polegającą na nieprawidłowym odczytaniu normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie, mylnym zrozumieniu jego treści i niezrozumieniu intencji ustawodawcy, co doprowadziło do nieuprawnionego uznania, iż Sejmik WM, podejmując zaskarżoną uchwałę, dopuścił się rażącego naruszenia prawa w zakresie regulacji w § 4 ust. 5 załącznika do zaskarżonej uchwały.

2. art. 89a ust. 5 w zw. z ust. 2 u.s.w., przez jego błędną wykładnię polegającą na nieprawidłowym odczytaniu normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie, mylnym zrozumieniu jego treści i niezrozumieniu intencji ustawodawcy co doprowadziło do nieuprawnionego uznania, iż Sejmik WM, podejmując zaskarżoną uchwałę, dopuścił się rażącego naruszenia prawa w zakresie regulacji w § 5 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Zaskarżonemu orzeczeniu na podstawie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. zarzucono nadto naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. art. 141 § 4 P.p.s.a. i w związku z art. 90 ust. 3 u.s.w., przez ich nieprawidłowe zastosowanie i ograniczenie orzekania w zakresie poprawności aktu prawa miejscowego do wybranych aspektów skargi.

W uzasadnieniach wniesionych skarg kasacyjnych podniesione zarzuty szerzej umotywowano.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną wniesioną przez Rzecznika Sejmik WM wniosł o jej oddalenie oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne nie zawierają usprawiedliwionych podstaw.

W świetle art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2026 r. poz. 143), dalej jako "P.p.s.a.", skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art 183 § 1 P.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a., a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak, to Sąd związany jest granicami skarg kasacyjnych. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skarg kasacyjnych, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionych skargach kasacyjnych.

Rozpatrywane skargi kasacyjne oparte zostały na obydwu podstawach kasacyjnych uregulowanych w art. 174 pkt 1 i 2 P.p.s.a. Ze względu ściśle powiązanie zarzutów materialnych i formalnych zostaną one rozpoznane łącznie.

W pierwszej kolejności omówieniu przez Naczelny Sąd Administracyjny podlega zarzut najdalej idący, to jest zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a., który został podniesiony w skardze kasacyjnej organu.

Wyjaśnić należy, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (zob. w tej materii uchwałę składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2010 r.; sygn. akt II FPS 8/09; publ. ONSAiWSA 2010/3/39 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2009 r.; sygn. akt II FSK 568/08). Naruszenie to, jak już wskazywano, musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 P.p.s.a.). Za jego pomocą nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Wadliwość uzasadnienia orzeczenia może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 P.p.s.a., w sytuacji gdy

sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku (zob. w tej materii m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2025 r.; sygn. akt III OSK 2223/22).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego treść uzasadnienia zaskarżonego w niniejszej sprawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie czyni go w pełni poddającym się kontroli kasacyjnej. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku pozwala bowiem na prześledzenie toku rozumowania Sądu meriti i poznanie motywów, jakimi kierował się podejmując rozstrzygnięcie w sprawie. Zaskarżony wyrok zawiera wszystkie elementy określone w art. 141 § 4 P.p.s.a. Podkreślić także należy, że lektura skargi kasacyjnej organu i postawione w jej petitum zarzuty, a także ich uzasadnienie dowodzą, że stanowisko Sądu pierwszej instancji wyrażone zostało w sposób na tyle zrozumiały, że pozwoliło organowi na polemikę i jego zanegowanie. Polemika ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji w kwestiach prawnych nie może jednakże - jak wskazano powyżej - usprawiedliwiać zasadności zarzutu naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a.

Należy także odnotować, że w warstwie opisowej analizowanego zarzutu autor skargi kasacyjnej organu powiązał zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. z art. 134 § 1 P.p.s.a. oraz art. 90 ust. 3 u.s.w., przez ich nieprawidłowe zastosowanie i ograniczenie orzekania w zakresie poprawności aktu prawa miejscowego do wybranych aspektów skarg.

W odniesieniu do wskazanego w omawianym zarzucie art. 134 § 1 P.p.s.a. podnieść należy, że art. 134 § 1 P.p.s.a. stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Przepis ten określa zatem granice rozpoznania skargi przez sąd administracyjny pierwszej instancji, zaś granice danej sprawy wyznacza jej przedmiot wynikający z treści zaskarżonego przejawu działania organu administracji publicznej (ewentualnie bezczynności organu administracji publicznej albo prowadzenia przez ten organ postępowania w sposób przewlekły). Oznacza to, że o naruszeniu normy wynikającej z powyższego przepisu można byłoby mówić, gdyby sąd orzekający wykroczył poza granice sprawy, w której została wniesiona skarga, albo – mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku – nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi.

Dodatkowo należy wskazać, że w ramach zarzutu naruszenia art. 134 § 1 P.p.s.a. nie można skutecznie kwestionować dokonanej przez sąd oceny ustalonego

stanu faktycznego z punktu widzenia jego zgodności lub niezgodności z mającym zastosowanie w sprawie stanem prawnym, czy też prawidłowości dokonanej przez sąd oceny działań organu administracji publicznej pod kątem zachowania przepisów procedur obowiązujących ten organ (zob. w tej materii wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 marca 2011 r.; sygn. akt I FSK 1862/09; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2007 r.; sygn. akt II OSK 610/06). W ramach zarzutu naruszenia art. 134 § 1 P.p.s.a. nie można skutecznie kwestionować prawidłowości zajętego stanowiska prawnego i wyrażonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku poglądów (zob. w tej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2015 r.; sygn. akt I OSK 450/15), ani prawidłowości oceny materiału dowodowego (zob. w tej materii wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2010 r.; sygn. akt I GSK 264/09).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd meriti rozpoznając skargi niewątpliwie orzekał w granicach sprawy, tj. w zakresie wskazanym przez strony skarżące. Podkreślenia wymaga, że skarga w trybie art. 90 ust. 1 u.s.w. (przepis tożsamy z treścią art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) nie ma charakteru *actio popularis*. Jej podstawą jest niezgodność uchwały z prawem i równoczesne naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela, który jest mieszkańcem danej jednostki samorządu terytorialnego lub jest z tą jednostką związany prawnie (np. właściciel nieruchomości położonej na terenie danej jednostki), a naruszenie to musi wynikać z właściwej regulacji materialnoprawnej. W związku z tym wnoszący skargę może działać tylko w swoim interesie i nie może kwestionować ustaleń co do obszarów, które nie oddziałują na jego interes prawny i co do których innym uprawnionym przysługuje prawo do wniesienia skargi (zob. w tej materii uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r.; sygn. akt SK 76/06; publ. Dz. U. z 2008 r., Nr 170, poz. 1053).

Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że akceptacja poglądu organu musiałaby oznaczać, że w każdym przypadku stwierdzenia, że przynajmniej jedno postanowienie uchwały istotnie narusza przepisy prawa, koniecznym jest stwierdzenie nieważności całej uchwały. Podstaw dla takiego stanowiska nie ma. Eliminacji z obrotu prawnego podlegałyby zarówno te unormowania, które naruszają porządek prawny, jak i te, które są z nim zgodne. Taki stan rzeczy z pewnością jest mniej pożądanym, od tego, w którym dochodzi do stwierdzenia nieważności uchwały wyłącznie w zakresie istotnie

naruszającym prawo, pozostawiając w obrocie tę część, która jest wolna o tej kategorii wadliwości (zob. w tej materii m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2022 r.; sygn. akt III OSK 4396/21).

Wreszcie trudno stawiać Sądowi meriti zarzut, że analizując sporne regulacje załącznika do uchwały w kontekście podniesionych zarzutów dokonał kompleksowej oceny całego załącznika.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd pierwszej instancji zasadnie stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części w zakresie wskazanym przez strony skarżące. Wbrew twierdzeniom organu zakres przedmiotowy rozstrzygnięcia wynikający z zaskarżonego wyroku nie budzi wątpliwości. Uzasadnienie wyroku jest pisemnym uzewnętrznieniem przesłanek i podstaw, jakie miał na względzie skład orzekający rozpoznając skargi, lecz nie stanowi ono części tego wyroku. Taką samą bowiem moc prawną mają prawomocne wyroki sądów administracyjnych, w których sporządzono uzasadnienia, jak i te, które ich sporządzenia nie wymagały.

Odnosząc się z kolei do kwestii dopuszczalności ewentualnej powtórnej kontroli sądowej spornego aktu prawa miejscowego wskazać należy, że decydujące znaczenie odgrywa rzeczywisty przedmiot zapadłego rozstrzygnięcia, który wraz z uprawomocnieniem się wyroku uzyskuje cechę powagi rzeczy osądzonej. O zaistnieniu stanu powagi rzeczy osądzonej w sprawie ze skargi na akt prawa miejscowego istotne znaczenie odgrywa, po pierwsze, przedmiot zapadłego wcześniej rozstrzygnięcia, po drugie, charakter prawny aktu prawa miejscowego, a dokładniej charakter dekodowanych z niego norm prawnych regulujących bliżej nieokreśloną liczbę zdarzeń albo ustaleń o znaczeniu jedynie indywidualnym, po trzecie, sposób naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia kolejnego skarżącego w odniesieniu do tego samego aktu prawa miejscowego (zob. w tej materii postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r.; sygn. akt II OSK 727/15).

Nawiązując w dalszej kolejności niniejszych rozważań do zarzutu proceduralnego podniesionego przez Rzecznika w pkt 3 petitum skargi kasacyjnej, stwierdzić należy, że zarzut ten w warstwie opisowej skorelowany jest z kwestią wykładni art. 89a ust. 3 i ust. 5 w zw. z art. 89a ust. 1 u.s.w. W związku z tym zarzuty skargi kasacyjnej Rzecznika dotyczące zagadnień procesowych, jak i prawa materialnego zostaną rozpatrzone łącznie.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik nie podważył stanowiska Sądu pierwszej instancji, że 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. Trafnie zatem argumentuje Sąd meriti, że gdyby 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.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie budzi wątpliwości, że zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej obejmuje wszystkie sprawy ważne dla wspólnoty regionalnej oraz mieszczące się w kompetencji sejmiku województwa (zob. w tej materii R. Marchaj [w:] B. Dolnicki (red.), J. Bryła, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, Cz. Martysz, A. Wierzbica, *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 89a). Należy zauważyć, że inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców skierowana jest do obywateli, zatem także do osób, które nie wiedzą i nie muszą wiedzieć, że pewne kategorie spraw w zakresie inicjatywy uchwałodawczej zastrzeżone są dla określonych organów jednostek samorządu terytorialnego. Uszczegółowienie i sprecyzowanie tej kwestii dla potencjalnych obywateli planujących wnieść daną inicjatywę stanowi więc informację, że nie każdą sprawę mogą zgłosić w trybie art. 89a ust. 1 u.s.w. Proponowana przez Rzecznika wykładnia przepisów art. 89a ust. 5 i 3 w zw. z art. 89a ust. 1 u.s.w. - polegająca na uznaniu, że projekt składany w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców może dotyczyć dowolnego przedmiotu, który określają sami autorzy projektu, a okoliczność, że przedmiot ten nie mieści się w zakresie kompetencji sejmiku, tudzież w odniesieniu do tego przedmiotu wyłączną inicjatywę ma określony organ oznaczać może co najwyżej brak możliwości uchwalenia takiego projektu - jest wykładnią *contra legem*. Należy bowiem zwrócić uwagę, że analogiczna regulacja związana z inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców obowiązuje na gruncie ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym. Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzega

więc, aby kwestionowana przez Rzecznika regulacja załącznika do uchwały prowadziła do ograniczenia wynikającego z ustawy zakresu prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców.

Trafnie również uznał Sąd pierwszej instancji, że nie można uznać, że § 2 zdanie drugie załącznika do uchwały istotnie narusza prawo. Jak podniósł Sąd pierwszej instancji, treść § 2 zdanie 2 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. Słuszną jest więc konstatacja Sądu pierwszej instancji, że § 2 załącznika do uchwały nie zawiera istotnego naruszenia prawa. Słuszne jest nadto zapatrywanie Sądu pierwszej instancji, że ewentualne wątpliwości interpretacyjne wyrażane przez Rzecznika nie prowadzą do takiej wykładni tego przepisu, która byłaby niezgodna z prawem.

Niezasadne są także zarzuty naruszenia prawa materialnego podniesione przez organ.

Wyjaśnić przy tym należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie nie stosował przepisów ustawy o samorządzie województwa. Podstawą w zakresie działania Sądu meriti były procesowe środki prawne wskazane w przepisach rozdziału 10 P.p.s.a. – zatytułowanego "*Orzeczenia sądowe*". Rozdział ten zawiera rodzaje orzeczeń, które mogą zostać wydane przez sąd pierwszej instancji. W ramach katalogu tych orzeczeń jest m.in. orzeczenie, unormowane w art. 147 § 1 P.p.s.a. Na podstawie powyższego przepisu sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., 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 ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzutami naruszenia art. 89a ust. 5 w zw. z ust. 2 u.s.w. bez powiązania z innymi przepisami, nie można skutecznie kwestionować ustaleń Sądu pierwszej instancji co do przekroczenia upoważnienia ustawowego przy podejmowaniu spornych regulacji załącznika do uchwały, lecz jedynie uznanie tego przekroczenia za istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego, w związku z podniesionymi zarzutami prawa materialnego wyjaśnić należy, że istotą aktów prawa miejscowego jest możliwość

korzystania przez prawodawców lokalnych ze swobody prawotwórczej, której zakres każdorazowo określa ustawodawca, konstruując upoważnienie ustawowe do stanowienia danego rodzaju aktów prawa miejscowego. Z art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wynika bowiem, że organy lokalne są upoważnione do stanowienia aktów prawa miejscowego "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie".

W doktrynie wskazuje się, że art. 94 Konstytucji określa względnie luźny związek między upoważnieniem (tym samym ustawą) a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie. Luźniejszym w każdym razie niż ten, jaki wynika z formuły art. 92 ust. 1 Konstytucji, nakazującej wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw. Wyklucza on co do zasady wymóg wykonawczego charakteru aktów prawa miejscowego jako warunek ich legalności (K. Działocha [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Wyd. Sejmowe 2001 t. II, uw. 4 do art. 94). Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego różni się od upoważnienia do wydania rozporządzenia określonego w art. 92 Konstytucji (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck Warszawa 2012, s. 547; nb 3).

Skoro związek między upoważnieniem zawartym w ustawie a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie, w świetle art. 94 Konstytucji RP może być luźniejszy niż związek między upoważnieniem ustawowym a aktem podustawowym, w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji, to należy przyjąć, że swoboda organu samorządu terytorialnego w przyjętej regulacji aktem prawa miejscowego jest większa, niż organu administracji publicznej przy stanowieniu aktu podustawowego. W doktrynie trafnie wskazuje się, że upoważnienia zawarte w ustawie mogą mieć charakter: 1) upoważnień szczególnych - określających organ właściwy do wydania aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu; 2) upoważnień generalnych - określających właściwy organ oraz przesłanki wydania aktu (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 547 nb 3).

Należy również odnotować, że w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, projektodawcy wskazali, że "w zakresie zmian w ustawach samorządowych wnioskodawcy proponują zmiany, które realnie przyczynią się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzącej z aktu wyboru oraz zagwarantują obywatelom właściwą kontrolę nad

władzą samorządową, a tym samym przyczynią się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują. Projekt wprowadza instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Będzie ona przysługiwała odpowiednio grupie mieszkańców gminy, powiatu, województwa. Ustawa określa liczbę osób, mających prawo wystąpić z powyższą inicjatywą. Projekty ustaw zgłoszone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej będą musiały stać się przedmiotem obrad najbliższej sesji organu stanowiącego odbywającej się nie później niż po upływie 3 miesięcy od daty złożenia projektu. Komitet inicjatywy uchwałodawczej będzie miał prawo wskazać osoby, które będą uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac nad projektem uchwały. Rodzaje spraw, których może dotyczyć projekt uchwały, zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, w szczególności liczbę wymaganych podpisów, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty będzie określał w drodze uchwały organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego" (druk sejmowy nr 2001; Sejm VIII kadencji; www.sejm.gov.pl).

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ustawodawca w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. skonstruował szerokie upoważnienie. Za taką oceną przemawia cel ustawy (zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania organów stanowiących samorządu terytorialnego); pozostawienie organom uchwałodawczym określenia: szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy (zob. w tej materii wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2019 r.; sygn. akt I OSK 1410/19).

Dla prawidłowej wykładni art. 89a u.s.w. istotne jest dostrzeżenie, że ustawodawca wskazał w istocie na dwa etapy działań dla realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Etap pierwszy rozpoczyna założenie komitetu inicjatywy uchwałodawczej i kończy się nadaniem biegu bądź odmową nadania biegu obywatelskiemu projektowi uchwały przez Przewodniczącego Sejmiku. Etap ten można nazwać organizacyjno-formalnym, w trakcie którego zarówno osoby pragnące skorzystać z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jak i organy administracji publicznej, podejmują szereg czynności. Druga faza postępowania (którą można

nazwać merytoryczną) dotyczy prac sejmiku województwa. Faza ta rozpoczyna się z chwilą poinformowania osoby wskazane przez komitet inicjatywy uchwałodawczej, uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac sejmiku województwa, o miejscu i terminie posiedzeń Sejmiku i jego komisji poświęconych rozpatrywaniu danego projektu wniesionego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (zob. w tej materii wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2022 r.; sygn. akt III OSK 6488/21).

Mając powyższe na uwadze zgodzić się należy z interpretacją Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, że w istotnym zakresie prawo zostało naruszone w § 4 ust. 5 załącznika do uchwały, 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.

Zaakcentować należy, że celem wprowadzonej instytucji – obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – jest umożliwienie mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku województwa) rzeczywistego skorzystania z niej, co powinno nastąpić w sposób maksymalnie uproszczony, jak i najmniej sformalizowany. Zakwestionowane przez Sąd pierwszej instancji zapisy załącznika nie wpisują się w cel wprowadzonej instytucji. Co istotne, wbrew twierdzeniom autora skargi kasacyjnej, Sąd pierwszej instancji nie zakwestionował podstaw do weryfikacji formalnej projektów uchwał składanych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Jak argumentował Sąd pierwszej instancji, regulacja ujęta § 4 ust. 5 załącznika do uchwały może prowadzić do nieograniczonego czasowo opóźniania nadania 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.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zagwarantowane prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej musi mieć charakter realny i nie można go uznać za skonsumowane na etapie zgłoszenia projektu uchwały, którego dalsze procedowanie mogłoby być blokowane poprzez bezterminowe przetrzymywanie projektu przez Przewodniczącą Sejmiku Województwa Małopolskiego. Na marginesie powyższych rozważań wskazać należy, że w przestrzeni publicznej funkcjonuje termin

"*zamrażarka legislacyjna*", czyli potoczne określenie zjawiska blokowania prac nad projektami legislacyjnymi. Uznać należy, że Sąd pierwszej instancji na gruncie niniejszej sprawy trafnie zidentyfikował podobny problem.

W orzecznictwie wskazuje się, że ostateczna realizacja prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej następuje poprzez obradowanie nad projektem zgłoszonym w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, stąd też 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. Uchwałodawca, ustalając określone zasady postępowania z inicjatywą obywatelską, racjonalizuje przebieg procesu legislacyjnego, tworząc dla mieszkańców jasne reguły postępowania, a w tle gwarancję, iż organ uchwałodawczy (w tym przypadku sejmik województwa) otrzyma projekt uchwały, który będzie mógł być procedowany w tempie zagwarantowanym przez ustawodawcę, a radni z obiektywnych powodów nie zostaną zmuszeni do odrzucenia niedopracowanych obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych (zob. w tej materii prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r.; sygn. akt IV SA/Po 763/19).

Stwierdzić zatem należy, że zasadnie Sąd pierwszej instancji wskazał, że w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały doszło do niedopuszczalnego ograniczenia 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. Trafne są zatem wnioski Sądu pierwszej instancji, że wadą § 5 ust. 2 jest nie tyle umożliwienie zbierania podpisów po dokonaniu formalnej oceny projektu uchwały, ile – co należy stanowczo podkreślić – wyłączenie takiej możliwości przed formalną oceną projektu uchwały.

W kontekście powyższego wymaga zaakcentowania, że nie można uznać, aby sejmik został upoważniony do zakreślenia ram czasowych, w jakich można zbierać podpisy pod projektem. Taka regulacja ogranicza prawo do występowania z inicjatywą obywatelską, co stoi w opozycji do celów ustawodawcy. Tylko ustawodawca mógłby ograniczyć czas zbierania podpisów pod projektem uchwały (art. 31 ust. 3 Konstytucji; zob. w tej materii wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada

2019 r.; sygn. akt I OSK 1410/19). Zaznaczyć również należy, że art. 89a u.s.w. takiego ograniczenia nie zawiera. Przepis ten nie upoważnia nadto sejmiku województwa do wprowadzenia takiego ograniczenia. W istocie bowiem ograniczenie czasu zbierania podpisów ogranicza realnie mieszkańcom województwa, posiadającym czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, możliwość skorzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Nie jest przecież wykluczone, aby jednocześnie wraz z informacją o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej złożony został projekt uchwały wraz z listą podpisów mieszkańców popierających ów projekt (zob. w tej materii wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2022 r.; sygn. akt III OSK 6488/21).

W konkluzji powyższych rozważań skonstatować należy, że zarzuty i wywody skarg kasacyjnych podważające stanowisko Sądu pierwszej instancji nie mogły być uwzględnione.

Jak zaś wskazano na wstępie, przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez sąd drugiej instancji, który w odróżnieniu od sądu pierwszej instancji nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów podniesionych we wniesionym środku odwoławczym. W realiach rozpatrywanej sprawy Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wniesione skargi kasacyjne nie zawierają usprawiedliwionych podstaw, w związku z czym, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku, o ich oddaleniu.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Podniesińska

Magdalena Podniesińska
sekretarz sądowy