



Warszawa, 03-04-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**V.604.2.2024.ŁK**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**

**w Łodzi**

za pośrednictwem

**Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa  
Trybunalskiego**

via ePUAP

skarżący: **Rzecznik Praw Obywatelskich**

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

organ: **Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa  
Trybunalskiego**

uczestnik: **Komitet Inicjatywy Uchwałodawczej  
uchwały o zmianie uchwały w sprawie  
ustalenia strefy płatnego parkowania na  
terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego,  
określenia wysokości stawek i sposobu ich  
pobierania**

repr. przez pełnomocnika [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając w oparciu o art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058) i art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U z 2023 r. poz. 1634 ze zm. – dalej jako „p.p.s.a.”) w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.,

### **zaskarżam w całości**

czynność Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 22 grudnia 2023 r. w przedmiocie zwrotu zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej z 14 listopada 2023 r. 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.

Zaskarżonej czynności zarzucam, że została podjęta z naruszeniem przepisów prawa, tj.:

- 1) z naruszeniem § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały nr LX/759/18 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 września 2018 r. w sprawie wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (Dz.Urz.Woj.Łódzkiego z 2018 r poz. 5139. – dalej jako uchwała LX/759/18) 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 dnia 26 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, t.j. Dz.Urz.Woj.Łódzkiego z 2019 r. poz. 3877 ze zm. – dalej jako Regulamin Rady) i w zw. z art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), 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”; a w konsekwencji także
- 2) z naruszeniem § 2 ust. 5 uchwały LX/759/18 poprzez bezpodstawny zwrot zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej, spełniającej formalne wymogi określone w tej uchwale.

Mając powyższe na względzie, wnoszę – na zasadzie art. 146 § 1 p.p.s.a. – o stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności.

## Uzasadnienie

### **Co do faktów.**

1. Zaskarżoną czynnością, Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zwrócił zgłoszenie inicjatywy uchwałodawczej z 14 listopada 2023 r. 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. W lakonicznym piśmie dokumentującym dokonanie kwestionowanej czynności, organ wskazał, że powodem zwrotu zgłoszenia jest fakt, że „przedmiotowy projektu uchwały nie spełnia wymogów określonych w § 2 ust. 3 pkt 2 [...] uchwały [w sprawie wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców – przyp. własny] tj. wymogów formalnych określonych w Statucie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Do pisma dokumentującego dokonanie zaskarżonej czynności, organ dołączył opinię prawną, mającą powyższe „potwierdzać”. W przedmiotowej opinii prawnej, datowanej na 30 listopada 2023 r., autor dokonał oceny merytorycznej projektu uchwały, mającego stać się 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”.
2. W toku korespondencji prowadzonej z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, organ wyjaśnił (doprecyzował), że konkretnym powodem zwrotu zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej był fakt, że projektowana uchwała nie uzyskała akceptacji pod względem prawnym (radca prawny Urzędu Miasta odmówił jej parafowania i wydał negatywną opinię co do jej treści). Wskazał, że zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 4 uchwały 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).

### **Co do dopuszczalności skargi.**

3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowana czynność podlega kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zgodnie z nim, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne

obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że czynności materialno-techniczne podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie przywołanej regulacji muszą charakteryzować się czterema zasadniczymi cechami. Po pierwsze, mają one charakter władczy. Po wtóre, podejmowane są w sprawach indywidualnych (adresowane są do indywidualnego podmiotu). Po trzecie, są czynnościami publicznoprawnymi (sprawy, w ramach których są podejmowane są sprawami z zakresu administracji publicznej). Po czwarte wreszcie, czynności te dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (istnieje ścisły i bezpośredni związek między działaniem lub zaniechaniem określonego działania organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem podejmującym daną czynność).

4. Kwestionowana czynność niewątpliwie spełnia wszystkie cztery powyższe kryteria. Ukształtowała ona w sposób jednostronny sytuację prawną – możliwość rozpoczęcia zbierania podpisów nad projektem uchwały (1) jej adresatów, którymi są członkowie komitetu inicjatywy uchwałodawczej, zgłaszający ją organowi (2). Przyjmując za aktualną na gruncie p.p.s.a. (por. uchwałę składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2008 r., sygn. I OPS 4/08) definicję sprawy z zakresu administracji publicznej zawartą w dawnym art. 20 ust. 3 nieobowiązującej już ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 74 poz. 368, ze zm.), czynność ta ma bezsprzecznie charakter publicznoprawny (3). Ingeruje przy tym bezpośrednio w wynikające z art. 41a u.s.g. prawo inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców (4).
5. Niniejsza skarga złożona została w przewidzianym prawem terminie. Stosownie do art. 53 § 3 p.p.s.a., termin na wniesienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi na czynność wynosi 6 miesięcy od jej podjęcia. Biorąc pod uwagę datę dokonania zaskarżonej czynności i datę wniesienia niniejszej skargi, zachowanie tego terminu nie powinno budzić wątpliwości.

#### **Co do legitymacji organu i zdolności sądowej uczestnika postępowania.**

6. Literalnie, adresatem norm wynikających z art. 41a u.s.g. pozostaje rada gminy, która mocą jego ust. 3 zobowiązana została do uczynienia projektu, będącego przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, przedmiotem swoich

obrad. Tym niemniej, faktyczna realizacja tego obowiązku spoczywa na przewodniczącym rady gminy, który – stosownie do art. 19 ust. 2 u.s.g. i art. 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 LX/759/18, powierzając Przewodniczącemu Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego dokonywanie czynności zmierzających do umożliwienia Radzie Miasta rozpatrzenia projektu uchwały składanego w tym trybie (weryfikacja formalna, przeprowadzenie procedury opiniowania, wprowadzenie do porządku obrad Rady).

7. Stosownie do art. 41a ust. 4 u.s.g. przewiduje, że realizacja prawa mieszkańców gminy do inicjatywy uchwałodawczej następuje za pomocą tworzonych w tym celu komitetów inicjatywy uchwałodawczej. Określenie szczegółowych zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, ustawodawca (art. 41a ust. 5 u.s.g.) porucił przy tym radom gmin. W uchwale nr LX/759/18, stanowiącej realizację tej delegacji wskazano (§ 2 ust. 2), że komitet może tworzyć co najmniej 5 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, przy czym (§ 2 ust. 3 pkt 1) formalną podstawą do jego zawiązania jest sygnowane przez nich oświadczenie o utworzeniu komitetu. W świetle art. 41a ust. 4 u.s.g., jak również przepisów uchwały nr LX/759/18 (§ 2 ust. 5, § 5 ust. 4 zd. drugie i ust. 5), to komitet (jego przedstawiciele) stanowi podmiot szeregu uprawnień związanych z korzystaniem z instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Konsekwencją winno być zatem stwierdzenie, że komitetowi przysługuje zdolność sądowa na zasadzie art. 25 § 3 p.p.s.a. (zob. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 lutego 2023 r., sygn. III SAB/Kr 72/22 oraz A. Misiejko, B. Rozczyński, Podmiotowość komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2021, nr 3, s. 167-182).

### **Co do zarzutów.**

8. Artykuł 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 projektu, Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zrealizowała w §

2 ust. 3 pkt 2 uchwały 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 wskazują na niezbędne elementy składowe projektu uchwały; § 33 ust. 2 Regulaminu Rady określa obowiązek sporządzenia uzasadnienia projektu i jego treść; wreszcie § 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”. Jednocześnie Regulamin Rady przewiduje, że odmowa parafowania projektu uchwały „pod względem prawnym” powinna zostać stwierdzona w dołączonej opinii prawnej.

9. W pierwszej kolejności, należy poddać w wątpliwość samą dopuszczalność stosowania do projektów uchwał składanych w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców wynikającego z § 34 § 1 i 4 Regulaminu Rady wymogu „zaparafowania pod względem prawnym” przez radcę prawnego Urzędu Miasta lub jednostki organizacyjnej miasta. Podkreślenia bowiem wymaga, że w świetle 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** [podkr. własne]”. Potwierdza ten wniosek § 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 z gruntu 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.

10. Nade wszystko jednak, prezentowana przez organ wykładnia prowadziłaby 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. Dokonana przez niego 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) uznany być dodatkowo musi za wykraczający poza pojęcie „wymogu formalnego” w rozumieniu art. 41a ust. 5 u.s.g. **Przyjęcie jego obowiązywania, jak tego chce organ, prowadziłoby zatem do wniosku o niezgodności uchwały nr LX/759/18 z ustawą.**
11. Biorąc powyższe pod uwagę, względy natury przede wszystkim systemowej, przemawiają za taką wykładnią przepisów prawa miejscowego, zgodnie z którą w odniesieniu do projektów składanych w ramach inicjatywy mieszkańców nie stosuje się wymogu „parafowania pod względem prawnym”, względnie „parafowanie pod względem prawnym” ogranicza się tylko i wyłącznie do akceptacji formy, ale już nie treści projektu. Przyjęcie za prawidłową ich wykładni prezentowanej przez organ
12. Jedynie na marginesie należy wskazać, że gdyby nawet przyjąć, iż wymóg „parafowania pod względem prawnym” projektu składanego w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jest wymogiem obowiązującym, to w ocenie Rzecznika, mógłby się on odnosić wyłącznie do formy projektu, a nie jego treści. Pomija bowiem organ, 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 opinii 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 opinii Rzecznika, w ujęciu

systemowym, wynikającego z Regulaminu Rady wymogu „parafowania pod względem prawnym” (abstrahując od tego, że zdaniem Rzecznika w ogóle nie może mieć on zastosowania do projektów składanych w ramach inicjatywy mieszkańców) nie sposób oceniać inaczej, jak elementu zmierzającego do oceny sposobu sformułowania przepisów projektowanej uchwały, a nie oceny ich treści.

**13.** Mając to na względzie, wnoszę i wywodzę jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki:

- 1) kopia pisma Przewodniczącego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 16 lutego 2024 r.;
- 2) kopia opinii prawnej z 30 listopada 2023 r.