



ZIU/AJ/34/06/2025

Żory, dnia 15 czerwca 2025 roku

Rada Miejska Cieszyna

Biuro Rady Miejskiej Cieszyna

Dotyczy: inicjatywy uchwałodawczej NOWE CIESZYN N w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Cieszyna Programu pod nazwą „Cieszyńska Karta Mieszkańca”.

Kwestie proceduralne:

Na obecnym etapie procedowania projektu uchwały w trybie inicjatywy uchwałodawczej, wpłynęło stanowisko Burmistrza Miasta Cieszyna, zgodnie z §10 ust. 1 uchwały nr XLVII/504/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty (zwana dalej Uchwałą).

Zgodnie z §10 ust. 2 Uchwały po otrzymaniu opinii, o której mowa w ust. 1, projekt uchwały wraz z uzasadnieniem jest wprowadzany do porządku obrad Rady.

Powyższe oznacza, że projekt uchwały zgłoszony w ramach inicjatywy uchwałodawczej, musi zostać wprowadzony do porządku obrad. Zapis Uchwały nie pozostawia tu miejsca dla jakiegokolwiek uznaniowości.

Uchwała nie wyjaśnia bardziej szczegółowych kwestii, odnoszących się np. co do tego, czy projekt zgłoszony w ramach inicjatywy uchwałodawczej powinien być oceniany, sprawdzany, czy poprawiany przez pracowników urzędu, czy biura rady, w tym pod kątem prawnym.

Przepis art. 41a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm., zwana dalej usg):

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.

Zdaniem judykatury oznacza to, iż:

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. 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.¹

W związku zatem z tym, że nie jest do końca jasne, czy można - i w jaki sposób - odnieść się do merytorycznej zawartości projektu uchwały, zgłoszonego w ramach inicjatywy uchwałodawczej, w tym do podstawy prawnej uchwały, a także wobec i takiego stanowiska:

jest zatem wymóg organu stanowiącego gminy do ustalenia jasnych reguł postępowania w tym przedmiocie, w tym odnoszących się do wymogów formalnych zgłaszanych projektów, które będą stanowiły dla mieszkańców swoistą gwarancję, iż zgłoszony przez nich projekt będzie mógł być procedowany w ustawowym terminie i nie zostanie odrzucony przez radę, z uwagi na jego "niedopracowanie"²,

przedstawiam poniżej uwagi do projektu uchwały, zgłoszonego w ramach inicjatywy uchwałodawczej, które rada może wziąć pod uwagę podczas obrad rady nad tym projektem, na podstawie art. 41a ust. 3 usg. Projekt uchwały musi bowiem zostać skierowany pod obrady rady, jednak nie oznacza to, że uchwała musi być podjęta.

Uwagi do projektu uchwały Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej Nowe Cieszyn N w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Cieszyna Programu pod nazwą „Cieszyńska Karta Mieszkańca”:

- Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej tytuł uchwały powinien w oddzielnych wierszach zawierać: oznaczenie rodzaju aktu, datę ustawy oraz ogólne określenie przedmiotu ustawy³, a zatem po określeniu: uchwała nr _____ Rady Miejskiej Cieszyna z dnia _____, powinien zostać wskazany tytuł uchwały, tj. w sprawie _____;

- w podstawie prawnej projektu uchwały wskazano art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 2, 9, 10, 16, 18 oraz art. 18 ust. 1 usg, które nie stanowią co do zasady podstawy prawnej do podejmowania uchwał przez organ stanowiący gminy. Orzecznictwo wypowiadało się odnośnie uchwał, których zamiarem było wprowadzenie miejskich, czy gminnych kart mieszkańca w taki sposób:

Ustanowienie aktu prawa miejscowego przez radę gminy powinno wskazywać podstawy prawne wyrażone w art. 40 ust. 3 u.s.g. (przepisy porządkowe), art. 40 ust. 2 pkt 1-4 u.s.g. (przepisy strukturalno-organizacyjne) lub w art. 40 ust. 1 u.s.g. (przepisy wykonawcze, przy czym ta podstawa wymaga odwołania się jeszcze do wyraźnego upoważnienia szczególnego zawartego w innych ustawach prawa materialnego. Zgodzić się należy, iż dla zakwalifikowania danej uchwały do aktów prawa miejscowego decydującym jest fakt, że regulacja ta będzie obowiązywała na terenie jednostki samorządu terytorialnego kształtując w sposób bezpośredni prawa i obowiązki pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Przy czym istnienie upoważnienia ustawowego do wydania aktu nie oznacza

¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30.10.2024 r. o sygnaturze III SA/Łd 283/24.

² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8.10.2020 r. o sygnaturze III SA/Łd 455/20.

³ § 16 w związku z §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283, zwanego dalej Zasadami techniki prawodawczej).

konieczności jednoznacznego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady gminy stanowi akt prawa miejscowego. Normy zadaniowe nie mogą być źródłem kompetencji organów administracji publicznej. Normy zadaniowe w przeciwieństwie do norm kompetencyjnych nie mają charakteru upoważniającego, gdyż z określenia zadań nie wynika automatycznie zdolność do podejmowania określonych działań. Wskazane w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisy nawiązują do zakresu działania gminy, do zadań własnych gminy oraz ogólnej właściwości rady gminy. W szczególności art. 7 ust. 1 pkt 18 u.s.g. nie może stanowić właściwej (jedynej) podstawy prawnej uchwały, gdyż jest typową normą zadaniową o charakterze ogólnym, blankietowym. Tymczasem normy zadaniowe nie mogą być źródłem kompetencji organów administracji publicznej. Normy zadaniowe w przeciwieństwie do norm kompetencyjnych nie mają charakteru upoważniającego, gdyż z określenia zadań nie wynika automatycznie zdolność do podejmowania określonych działań.⁴

W myśl art. 2 i 7 Konstytucji RP kompetencji organów nie można domniemywać i jak wynika z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Podjęcie uchwały zawierającej unormowania powszechnie obowiązujące bez wymaganego upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa.⁵

Zatem co do zasady przepisy wskazane w projekcie uchwały, nie stanowią podstawy do podejmowania jakichkolwiek uchwał. Brak jest jednocześnie bezpośredniego upoważnienia ustawowego do podjęcia lokalnego aktu prawnego o treści, jak w projekcie, będącym przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej.

W obiegu prawnym funkcjonują jednak uchwały wprowadzające tego typu „karty mieszkańca”, podejmowane na tożsamej podstawie prawnej, jak opiniowany projekt. Z rozstrzygnięć nadzorczych wynika, że nie są one uznawane za akty prawa miejscowego, a traktowane są jak dokumenty programowe:

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się przy tym stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 ustawy zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym). Akty takie muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Przepis ten natomiast upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych o charakterze np. programowym. Uchwała taka jest aktem kierownictwa wewnętrznego, to jest dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem nie są świadczeniobiorcy, a organ wykonawczy. Z przedmiotowej uchwały nie wynikają konkretne prawa, bądź obowiązki dotyczące mieszkańców miasta Katowice. Miasto wyraża jedynie wolę pośrednictwa w działaniach pomiędzy mieszkańcami a podmiotami zamierzającymi preferencyjnie traktować osoby zamieszkałe w mieście Katowice.⁶

- zaznaczam, że w projekcie uchwały, zgłoszonym w ramach inicjatywy uchwałodawczej, wskazano w § 2 ust. 2, iż program realizuje Miasto Cieszyń i mogą go realizować partnerzy, a sam program polega na tworzeniu systemie zniżek, ulg, preferencji i uprawnień. Wymaga wyjaśnienia, że jeśli wspomniane zniżki, czy ulgi, dotyczyć mają np. opłat za korzystanie z miejskich obiektów użyteczności publicznej, to opłaty za ich korzystanie określają uchwały rady, stanowiące akty prawa miejscowego, a zatem, aby wprowadzić obniżone stawki tych opłat, czy ulgi w korzystaniu z tego typu obiektów dla osób posiadających kartę mieszkańca, nie będzie wystarczające podjęcie przez organ, któremu powierzono wykonanie uchwały, tj. Burmistrza Miasta Cieszyńa, zarządzenia

⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30.03.2022 r., o sygnaturze III SA/Po 1608/21.

⁵ Wyrok NSA z dnia 31.01.2025 r. o sygnaturze III OSK 3259/23 – odnośnie Gliwickiej Karty Mieszkańca.

⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.789.2020 Wojewody Śląskiego z dnia 3.09.2020 r. – odnośnie Katowickiej Karty Mieszkańca.

„wykonawczego”, ustalającego te obniżone stawki. Koniecznym będzie dokonanie zmian we wszystkich uchwałach, które regulują kwestie opłat za korzystanie z miejskich obiektów użyteczności publicznej.

- w §4 ust. 1 projektu uchwały powołano kryteria, po spełnieniu których wydana będzie karta mieszkańca, a wśród nich wskazano kryterium zameldowania. Organy nadzoru niejednokrotnie omawiały zapisy uchwał ustanawiające kryterium zameldowania w podejmowanych przez siebie aktach. Za każdym razem organy nadzoru powołują się na art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Ten przepis oznacza, że zamieszkanie jest pojęciem prawa cywilnego. Mianowicie art. 25 Kodeksu cywilnego stanowi, że *miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*. Zameldowanie zaś jest zobowiązaniem administracyjnym. Pojęcia te przy tym nie są tożsame, tzn. osoba, która jest zameldowana na terenie miasta, wcale nie musi zamieszkiwać na jej terenie. Zameldowanie zatem nie rozstrzyga o miejscu zameldowania. Wprawdzie trzecim kryterium uprawniającym do otrzymania karty mieszkańca jest zamieszkiwanie – ale wskazane jest w nawiasie jako uściślenie przesłanki *rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych w Cieszynie*. Z kolei według przepisów prawa podatkowego, podatek powinien być rozliczany do organu podatkowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania podatnika, z tym, że w przypadku zmiany miejsca zamieszkania w ciągu roku bierze się pod uwagę adres zamieszkania z dnia złożenia zeznania podatkowego, co oznacza, że może to być inna miejscowość, niż ta w której osoba zamieszkuje w momencie wnioskowania o wydanie karty mieszkańca.

- w §4 ust. 2 projektu uchwały, zgłoszonego w ramach inicjatywy uchwałodawczej wskazano, że do korzystania z Programu uprawnione będą także dzieci osób, o których mowa w ust. 1, w wieku do 18 roku życia. Rozważyć trzeba, czy zapis ten oznacza, że także dzieci osób uprawnionych do otrzymania karty mieszkańca, do ukończenia przez nie 18 roku życia, będą mogły posiadać kartę imienne wystawioną na siebie (§5 ust. 6 projektu stanowi, że *kartę wydaje się na wniosek osoby, o której mowa w §4* – w tym paragrafie wymienione są także dzieci, w imieniu których – co do zasady – działają ich przedstawiciele ustawowi), czy będzie to dotyczyło także dzieci najmłodszych, czy jaki termin ważności karty będzie obowiązywał w przypadku dzieci – czy do ukończenia przez nie 18 roku życia niezależnie od terminów wskazanych w §5 ust. 5 projektu uchwały. Jednocześnie w §5 ust. 8 uregulowano, że wnioskodawca może swoim wnioskiem objąć dzieci lub współmałżonka. Nie wiadomo jednak, czy w takiej sytuacji wszystkie osoby objęte wnioskiem mają otrzymywać odrębne karty imienne, czy otrzymuje ją wyłącznie wnioskodawca – a jeśli tak, w jaki sposób będą z niej korzystać osoby ujęte we wniosku mieszkańca.

- zwracam uwagę, że zgodnie z §7 projektu uchwały, zgłoszonego w ramach inicjatywy uchwałodawczej, Program powinien posiadać swoją dedykowaną stronę internetową.

Powyższe uwagi oczywiście nie muszą spowodować, że uchwała zostanie zakwestionowana przez nadzór prawny wojewody (podobnej treści uchwały, podejmowane na tej samej podstawie prawnej, którą powołano w projekcie ocenianej uchwały, funkcjonują bowiem w obiegu prawnym), jednak zapisu projektu mogą powodować wątpliwości co do wykonywania jej zapisów w praktyce.