



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.727.2021

Katowice, dnia 29 lipca 2021 r.

Rada Gminy Bojszowy

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/225/2021 Rady Gminy Bojszowy z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie wydania opinii ws. przeprowadzenia Referendum Ludowego, w całości, jako sprzecznej z art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2021 r. Rada Gminy Bojszowy podjęła uchwałę Nr XXXIV/225/2021 w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie wydania opinii ws. przeprowadzenia Referendum Ludowego, dalej jako "uchwała".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 29 czerwca 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

Uregulowania powyższej uchwały sprowadzają się do następującej treści:

§ 1. *Odmówić uwzględnienia petycji w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego - Referendum Ludowego w celu dokonania przez obywateli polskich akceptacji jako Aktywów Woli Narodu: Nowego Kodeksu Wyborczego oraz Nowego Ustroju Prezydencko-Ludowego dla Polski.*

§ 2. *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.*

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej "podmiotem wnoszącym petycję", do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (ust. 3).

Z treści przedmiotowej uchwały wynika, że Rada odmówiła uwzględnienia petycji (§ 1 uchwały), a przepisem § 2 uchwały z kolei przesądziła o dacie wejścia w życie uchwały.

Czynności Rady Gminy, rozpatrującej petycję, sprowadziły się jedynie do rozstrzygnięcia o tym, że petycji nie uwzględniono, natomiast z powodu braku zamieszczenia w uchwale bądź załączenia do

niej jakiegokolwiek uzasadnienia, niejasne jest, jakie przesłanki legły u podstaw takiej decyzji Rady. Rada nie dokonała w uchwale żadnych ustaleń w przedmiocie stanu faktycznego, czy prawnego sprawy, nie przytoczyła też żadnych przepisów prawa, z których wynikałaby podstawa rozstrzygnięcia Rady, ani jego wyjaśnienie. Rada powołała się jedynie na przepis o charakterze kompetencyjnym, to jest na treść art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach, zgodnie z którym petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ.

Treść badanego aktu nie spełnia określonych ustawowo wymogów przewidzianych dla uzasadnienia sposobu rozpatrzenia petycji. Tymczasem jego uzasadnienie powinno przedstawić wszystkie okoliczności faktyczne istotne w sprawie oraz wnioskowanie, które doprowadziło Radę do uwzględnienia lub nieuwzględnienia petycji, ewentualnie wskazywać przepisy prawa, w których stanowisko rady znajduje oparcie, oraz wyjaśnić ich sens. Tego rodzaju akt powinien w pełni przedstawić przesłanki, które doprowadziły do jego podjęcia. Podmiot wnoszący petycję musi mieć możliwość zapoznania się nie tylko z rozstrzygnięciem w sprawie petycji, ale i z jego motywami. Należy podkreślić, że jest to szczególnie ważne, ponieważ zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach osobie niezadowolonej z odpowiedzi na złożoną petycję nie przysługuje skarga na sposób jej załatwienia. Tym bardziej osoba składająca petycję powinna znać powody jej nieuwzględnienia. Ponadto uzasadnienie uchwały w sprawie rozpatrzenia petycji warunkuje kontrolę legalności sprawowaną przez organ nadzoru.

Zauważyć należy, że petycja wniesiona w trybie ustawy o petycjach uruchamia „jednoinstancyjne” postępowanie (art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach), które kończy się czynnością materialno-techniczną poprzez zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez organ do tego właściwy. Należy zauważyć, że rada gminy z założenia jest organem kolegialnym. Kolegialność organu (z łaciny collegialis – zbiorowy), polega na równoczesnym występowaniu w procesie decyzyjnym nie jednego, ale kilku podmiotów. Organ kolegialny składa się z pewnej liczby osób, a decyzje zapadają w nim zespołowo. Działające zgodnie z zasadą kolegialności ciało zbiorowe podejmuje decyzje wspólnie, odpowiednią ilością głosów. Cechą charakterystyczną procesu decyzyjnego takiego organu jest wspólna analiza podejmowanego aktu oraz wspólna dyskusja nad nim. Końcowa decyzja organu kolegialnego bowiem jest ostatecznym wynikiem, zajęcia stanowiska przez wszystkich członków organu. Gdy organem tym jest organ kolegialny, czynność taka przybiera formę uchwały takiego organu. Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego podjęta na podstawie art. 9 ust. 2 w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach natomiast – jak wynika z konstrukcji tych przepisów - jest nie tylko czynnością rozstrzygającą merytorycznie o losach petycji, ale jednocześnie czynnością informującą o sposobie załatwienia petycji wraz z uzasadnieniem. W konsekwencji tego właśnie uzasadnienie musi być integralną częścią tej uchwały i nie może go zastąpić przykładowo sformułowane przez Przewodniczącego Rady Gminy pismo, informujące o sposobie załatwienia petycji wraz z uzasadnieniem. Uzasadnienie bowiem musi być sporządzone przez działającą, jako organ kolegialny Radę Gminy i musi ono znaleźć swój wyraz w jedynej dopuszczalnej formie działania tego organu (wyrażania przez niego woli) - jaką jest uchwała. To jednak w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Należy podkreślić, że

normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podstawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Konkludując należy stwierdzić, że Rada w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Jeżeli organ ten władny był rozstrzygnąć merytorycznie petycję, powinien on swe rozstrzygnięcie właściwie uzasadnić. Integralną częścią ustawowego prawa petycji jest prawo do bycia zawiadomionym o sposobie załatwienia petycji wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 13 ust. 1, art. 12 ust. 2 ustawy o petycjach), chyba że ustawa stanowi inaczej (co ma miejsce w przypadku petycji wielokrotnej; zob. art. 11 ust. 4 zdanie drugie ustawy o petycjach; wówczas podmioty wnoszące petycję muszą zapoznać się samodzielnie z informacją kończącą postępowanie). W uchwale tymczasem brak zarówno wskazanego uzasadnienia, jak i jakiegokolwiek nawiązania do zawiadomienia o sposobie załatwienia petycji.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego