

NRW
KSW

4 - WRZ. 2023

WICEPRZEWODNICZĄCY RADY

Krzysztof Gajowiak

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2023-09-01

Dane nadawcy

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
40-032 Katowice
Jagiellońska 25
Województwo: Śląskie
NIP: 9541727830

Dane adresata

Urząd Miejski w Bytomiu
41-902 Bytom
Parkowa 2
Województwo: Śląskie
NIP: 6260003257
REGON: -

1036/09/2023

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Znak sprawy: NPII.4131.1.917.2023

W załączniku przekazuję dokumenty.

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze w całości znak sprawy NPII.4131.1.917.2023 Wojewody Śląskiego z .zipx
2. Rozstrzygnięcie nadzorcze w całości znak sprawy NPII.4131.1.917.2023 Wojewody Śląskiego z .pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data
złożenia podpisu:
2023-09-01T12:39:58+02:00

Podpis elektroniczny



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.917.2023

Katowice, dnia 1 września 2023 r.

Rada Miejska w Bytomiu

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXII/1033/23 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 31 lipca 2023 r. w sprawie rozpatrzenia petycji, w całości, jako sprzecznej z art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 870), dalej jako „ustawa”, oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 lipca 2023 r. Rada Miejska w Bytomiu podjęła uchwałę Nr LXXXII/1033/23 w sprawie rozpatrzenia petycji, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 9 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Mocą § 1 uchwały Rada postanowiła nie uwzględnić petycji złożonej przez pana M.K. o wygaszenie mandatu młodzieżowego radnego Bartosza Gruli. W uzasadnieniu wskazano: *W dniu 1 czerwca 2023 roku do Urzędu Miejskiego w Bytomiu wpłynęło pismo pana M.K. z petycją o wygaszenie mandatu młodzieżowego radnego Bartosza Gruli. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Bytomiu na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2023 roku po zapoznaniu się z opinią prawną kancelarii prawnej prowadzącej obsługę prawną Urzędu Miejskiego w Bytomiu zakwalifikowała przedmiotowe pismo jako petycję. Komisja po przeanalizowaniu treści petycji i po dyskusji postanowiła nie uwzględnić petycji i wnosi do Rady Miejskiej w Bytomiu o podjęcie niniejszej uchwały.*

Treść petycji dostępna jest na stronie internetowej Miasta Bytom pod adresem: <https://www.bytom.pl/dla-mieszkanca/petycje-do-rady-miejskiej-w-2023-roku>. Wnoszący petycję zwrócił się do Rady Miejskiej oraz Prezydenta Miasta o podjęcie kroków w celu dyscyplinarnego wygaszenia mandatu młodzieżowego radnego z uwagi na jego nieodpowiednie zachowanie.

Zgodnie z treścią przepisu art. 2 ust. 1 ustawy 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.

organem pomocniczym gminy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SAB/Wr 74/19, opubl. LEX nr 2692331: „Rada [młodzieżowa] nie jest organem władzy publicznej, albowiem nie wykonuje ona żadnych zadań publicznych i nie dysponuje kompetencjami władczymi.” Skoro zatem żądanie podjęcia określonego rozstrzygnięcia nie mieści się w zakresie zadań i kompetencji żadnego z organów uprawnionych do rozpatrzenia petycji, pisma w przedmiotowej sprawie nie można uznać za petycję, bez względu na jego tytuł. Nie spełnia ono wymagań określonych dla petycji w art. 2 ustawy. Rada Miejska błędnie zakwalifikowała zatem przedmiotowe pismo jako petycję.

Reasumując powyższe, Rada Miejska w Bytomiu, rozpatrując pismo w sprawie wygaszenia mandatu młodzieżowego radnego jako petycję, naruszyła art. 2 ust. 1 i 3 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

W tym miejscu wskazać należy, że 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. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie i nie może być z nim sprzeczne. Powyższa zasada konstytucyjna determinuje zatem konieczność interpretowania wszelkich norm kompetencyjnych w sposób ścisły, literalny, a także przestrzegania ich w taki sposób przez organy gminy.

Tymczasem żaden z przepisów nie przewiduje dla organu stanowiącego kompetencji do rozstrzygania sprawy w przedmiocie stwierdzenia wygaszania mandatu bądź odwołania młodzieżowego radnego. Właściwa w tej sprawie jest Młodzieżowa Rada Miejska w Bytomiu, która z kolei nie jest organem władzy publicznej, a zatem pismo z żądaniem podjęcia takiego rozstrzygnięcia nie stanowi petycji.

Powyżej opisane naruszenie art. 2 ust. 1 i 3 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. W orzecznictwie podkreśla się, że „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97, publ. LEX nr 33805, wyrok NSA z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4305/21, publ. LEX nr 3309173, wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 918/22, publ. LEX nr 3565450; wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, publ. LEX nr 2371162).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na uzasadnienie podjętej uchwały. Mimo że pismo rozpatrzone przez Radę nie stanowi petycji, Rada podjęła uchwałę w przedmiocie rozpatrzenia petycji na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy, co pozwala organowi nadzoru na dokonanie oceny tej uchwały pod kątem zawarcia w niej wszystkich niezbędnych elementów oraz wskazanie Radzie uchybień w uchwale, celem zapobieżenia podobnym przy rozpatrywaniu petycji w przyszłości. Uchwała w sprawie rozpatrzenia petycji stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.* Z analizowanej uchwały wynika, że czynności Rady rozpatrującej petycję właściwie sprowadziły się

jedynie do rozstrzygnięcia o tym, że petycja nie zasługuje na uwzględnienie. Nie wynika z niej natomiast, jakie przesłanki legły u podstaw takiej decyzji Rady. Tymczasem art. 13 ust. 1 ustawy zobowiązuje organ rozpatrujący petycję do sporządzenia uzasadnienia. Uwzględnienie lub nieuwzględnienie petycji świadczy o jej merytorycznym rozpoznaniu, które musi znaleźć swój wyraz w uzasadnieniu. 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, 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 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. Zawarcie wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia jest zatem obowiązkiem organu rozpatrującego petycję. Brak uzasadnienia stanowi istotne naruszenie prawa – art. 9 ust. 2 w związku z art. 13 ust. 1 ustawy.

W uzasadnieniu niniejszej uchwały powołano się wyłącznie na stanowisko Komisji zawierające lakoniczne stwierdzenie, że *Komisja po przeanalizowaniu treści petycji i po dyskusji postanowiła nie uwzględnić petycji*. Do zadań Komisji należy udzielanie pomocy Radzie w sprawach przyjmowania i rozpatrywania przez Radę petycji, przy czym Komisja nie jest uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane do Rady petycje. Innymi słowy, Komisja jest organem wewnętrznym Rady (podległym Radzie) i nie ma wobec niej jakichkolwiek władczych uprawnień. Z tego też powodu Komisja nie może narzucić Radzie udzielenia odpowiedzi na petycję o ściśle określonej treści, może jedynie przedstawić propozycję rozwiązania tej sprawy przez Radę. Tym samym o ostatecznym sposobie rozpatrzenia petycji decyduje Rada, która nie jest związana treścią opinii Komisji. Zaproponowane w niniejszej uchwale uzasadnienie nie spełnia powyższych wymogów. W uzasadnieniu przytoczona jest wyłącznie opinia Komisji. Nie wynika z niego, z jakich przyczyn Rada nie uwzględniła petycji. Ponadto ostatnie zdanie uzasadnienia, zgodnie z którym: *wnosi do Rady Miejskiej w Bytomiu o podjęcie niniejszej uchwały*, oznacza *de facto*, że sporządzone uzasadnienie dotyczy projektu uchwały, a nie uchwały podjętej przez Radę Miejską, jako zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy.

Reasumując, załączone do uchwały uzasadnienie nie spełnia wymogów z art. 13 ust. 1 ustawy – nie jest uzasadnieniem podmiotu rozpatrującego petycję, to jest Rady Miejskiej w Bytomiu oraz nie zawiera wskazania, jakie przesłanki legły u podstaw decyzji Rady. Załączone uzasadnienie ma charakter pozorny. Taki sposób rozpoznania petycji, nawet gdyby rozpatrywane pismo stanowiło petycję, a Rada była organem właściwym w sprawie, nie może zostać uznany za prawidłowy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXII/1033/23 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 31 lipca 2023 r. w sprawie rozpatrzenia petycji, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego