



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.861.2024

Katowice, dnia 31 października 2024 r.

### Rada Gminy Porąbka

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/49/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 września 2024 r. w sprawie nieuznania wniesionych pism za petycje, w całości, jako sprzecznej z art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7, art. 11 ust. 3 i art. 12 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zwanej dalej "ustawą o petycjach", w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej "Konstytucją RP".

#### Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 26 września 2024 r. Rada Gminy Porąbka zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr VII/49/2024 w sprawie nieuznania wniesionych pism za petycje.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 października 2024 r.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Nie uznaje się za petycję i pozostawia bez rozpatrzenia:*

1) pismo z dnia 8 września 2024 roku [data wpływu: 9 września 2024 roku] – w sprawie, cyt.: „...uchwalenia regulaminu wzorcowego przebiegu uroczystości dożynek wiejskich w Gminie Porąbka...”;

2) pismo z dnia 8 września 2024 roku [data wpływu: 9 września 2024 roku] – w sprawie, cyt. „...opracowania regulaminu wymiany kadr w Gminie Porąbka...”.

W ust. 2 Rada wskazała zaś, że *Uzasadnienie stanowiska, o którym mowa w ust. 1, stanowi załącznik do uchwały.*

W treści uzasadnienia Rada podniosła, że [...] zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach 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.

Tymczasem działania postulowane w treści pism przywołanych w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji Rady Gminy Porąbka, jak również jakiegokolwiek innego podmiotu, któremu należałoby przekazać pismo stosownie do treści – art. 6 ustawy o petycjach. Działania te pozostają, bowiem, w całkowitym oderwaniu od normatywnej treści obowiązujących przepisów prawa.

W ocenie Rady Gminy Porąbka pisma, o których mowa powyżej, mają charakter prowokacyjny, a głównym celem działania ich autora zdaje się być uzyskanie możliwości

publikowania prowokacyjnych („satyrycznych”) treści na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Porąbka, a tym samym godzenie w powagę organów samorządowych Gminy Porąbka, a często i w godność społeczności lokalnej.

Kolejnym celem autora zdaje się być systematyczne dążenie do uniemożliwienia Radzie Gminy Porąbka wykonywania podstawowych zadań, do realizacji których została ona powołana. Świadczy o tym chociażby ilość pism, które w bieżącym roku, jak i w latach poprzednich kierował do Rady Gminy Porąbka, a które często jakością i stylem nie odbiegały od pism wyżej przywołanych.

Pisma, których dotyczy przedmiotowa uchwała nie zostały zamieszczone na stronie internetowej Gminy Porąbka. Z tego powodu pismem 24 października 2024 r. organ nadzoru zwrócił się o przekazanie ich treści, co nastąpiło w tożsamej dacie, tj. 24 października 2024 r.

W wyniku analizy ogółu okoliczności prawnych oraz faktycznych zaistniałych w niniejszej sprawie organ nadzoru uznał, że uchwała podjęta przez Radę w sposób istotny narusza prawo, przez co koniecznym staje się wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Z tego względu zawiadomieniem z 28 października 2024 r. organ nadzoru poinformował o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako sprzecznej z art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7, art. 11 ust. 3 i art. 12 ustawy o petycjach i art. 7 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu powyższego zawiadomienia zawarto następujące rozważania.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach 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.

Poza powyższym, uwagę zwrócić także należy na środek prawny uregulowany w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. prawo do występowania z wnioskiem, którego przedmiotem mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Jak słusznie podnosi się w doktrynie, choć z uwagi na konstytucyjne oraz ustawowe rozróżnienie środki te muszą być kwalifikowane jako odrębne od siebie instytucje prawne, to jednak dostrzegalne są pewne ich cechy wspólne. Za W.M. Hrynikiem powtórzyć wypada, że Zakresy przedmiotowe wniosków i petycji w części się pokrywają. Zgodnie z art. 241 k.p.a., przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. To nagromadzenie pojęć niedookreślonych w art. 241 k.p.a. bez wątpliwości przecina się z zakresem przedmiotowym petycji, który również posługuje się zwrotami niedookreślonymi (życie zbiorowe, wartości wymagające szczególnej ochrony, dobro wspólne). [...]W przeciwieństwie do skarg, zarówno wnioski, jak i petycje zmierzają do osiągnięcia pewnego celu, który dotychczasowy stan prawny lub faktyczny (w tym praktykę działania) mają usprawnić. Zarówno wniosek, jak i petycja, składane są w ramach pewnych oczekiwań wnoszącego co do obrania żądanego kierunku działania lub niedziałania organu władzy publicznej, mimo różnego sformułowania przepisów prawnych wyznaczających zakres przedmiotowy tych środków. Zarówno wnioskodawca, jak i wnoszący petycję oczekują określonych zmian w dotychczasowej praktyce organów władzy publicznej, czy to poprzez zmianę stanu prawnego, czy poprzez bezpośrednio podejmowane rozstrzygnięcia lub działania. Z punktu widzenia celu zarówno wnoszącego petycję, jak i wnioskodawcy, istotne znaczenie ma nakłonienie organu władzy publicznej do określonego działania lub niedziałania w przyszłości, co przedmiotowo zbliża te środki prawne do siebie (W. M. Hryniki, 3.2. Zbieżność zakresów przedmiotowych wniosków i petycji [w:] Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie, Warszawa 2022).

Ostatecznie uznać zatem należy, że rozstrzygnięcie przez organ o kwalifikacji prawnej skierowanego do niego pisma winno następować w sposób indywidualny, tj. z uwzględnieniem treści konkretnego pisma i dotyczących go okoliczności.

Konieczność taką potwierdzają także regulacje zawarte w art. 3 ustawy o petycjach oraz art. 222 Kodeksu postępowania administracyjnego, wedle których o tym, czy pismo jest petycją, skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Organ musi zatem ustalić z jakiego rodzaju żadaniami ma do czynienia w danym przypadku, a następnie dokonać ich właściwego zaliczenia do jednego z ww. środków. Nie jest zatem możliwe poprzestanie przez organ na uznaniu, że pismo (czy też poszczególne żądanie) nie spełnia cech jednego ze wskazanych powyżej środków prawnych i odstąpienie od dalszego badania umożliwiającego ustalenie jego ostatecznej kwalifikacji.

Uwzględniając poczynione wyżej rozważania, a także mając na względzie treść badanej uchwały i dotyczących jej pism uznać należy, że Rada podejmując wspomniany akt działała bez podstawy prawnej.

Po pierwsze, żaden z obecnie obowiązujących przepisów prawa nie przewiduje kompetencji Rady do nieuznawania danych pism za petycje i pozostawiania ich z tego powodu bez rozpatrzenia. Z analizy regulacji ustawy o petycjach wynika, że katalog sytuacji, których zaistnienie uprawnia Radę do pozostawienia petycji bez rozpatrzenia został określony w sposób zamknięty. Możliwość taka wystąpi gdy:

1. petycja nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy o petycjach;
2. petycja nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2 ustawy o petycjach i z tego powodu podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wezwał, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji oraz pouczył, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona w ciągu 14 dni, nie będzie rozpatrzona, a podmiot wnoszący petycję nie dokonał tych czynności w przepisany terminie;
3. petycja składająca się na petycję wielokrotną nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona w okolicznościach określonych w art. 11 ust. 3 ustawy o petycjach;
4. petycja została złożona w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, a nie powołano się w niej na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji.

Nie ulega zatem wątpliwości, że w katalogu tym brak jest przypadku polegającego na „nieuznaniu pisma za petycję”.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie przypomnieć, że Rada jako organ władzy publicznej zobowiązana jest m.in. do przestrzegania zasady praworządności, wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (zob. art. 7 Konstytucji RP). Jeśli więc w obecnym systemie prawnym nie funkcjonuje przepis umożliwiający podejmowanie przez Radę rozstrzygnięcia o treści jak w niniejszej uchwale, koniecznym staje się uznanie, że działanie to stanowi naruszenie prawa, które musi być oceniane jako istotne.

Poza powyższym, jeśliby nawet uznać za dopuszczalne podjęcie uchwały wyrażającej tego rodzaju rozstrzygnięcie, nie powinno ulegać wątpliwości, że działanie takie musiałoby zostać należycie uzasadnione nie tylko pod względem faktycznym, ale przede wszystkim prawnym. Badając treść uzasadnienia uchwały Rady nie sposób uznać ażeby wyczerpująco przedstawione zostały w nim argumenty wykazujące, że w niniejszej sprawie pisma wniesione do organu nie noszą znamion petycji albo też żadnych innych przewidzianych prawem środków. Przytoczone okoliczności faktyczne mogą sugerować nadużywanie prawa do petycji, ale nie mogą stanowić podstawy do nieuznawania pism za petycje bez dokonania ich przyporządkowania do innego rodzaju środka prawnego, a tym bardziej pozostawiania ich z tej przyczyny bez rozpatrzenia.

Celem uzupełnienia organ nadzoru pragnie również wyjaśnić, że podstawy do podjęcia tego rodzaju rozstrzygnięcia nie można upatrywać w tym, że żądania, których dotyczą petycje nie mogą zostać zrealizowane z uwagi na brak ich powiązania z zadaniami organów administracji publicznej. W takim bowiem przypadku właściwym rozstrzygnięciem staje się uznanie żądań zawartych w petycji za niemogące podlegać uwzględnieniu, nie zaś pozostawianie ich bez rozpatrzenia.

W odpowiedzi na wspomniane zawiadomienie w dniu 28 października 2024r. do organu nadzoru wpłynęło pismo, w którym przedstawione zostały argumenty mające przemawiać za możliwością i zasadnością podjęcia przedmiotowej uchwały.

Z treści ww. wyjaśnień wynika, że podstawą do podjęcia uchwały stało się przekonanie, że ww. pisma nie spełniają wymogów stawianych petycjom, a co za tym idzie nie są petycjami. Jak powołano we wspomnianej odpowiedzi [...] *zakwalifikowanie pisma jako petycji wymaga ustalenia, że adresat pisma mającego stanowić petycję jest kompetentny do jej rozpatrzenia, jeżeli bowiem wśród podmiotów stanowiących zakres podmiotowy „petycji” nie ma takiego, który władny byłby uczynić zadość żądaniu w niej zawartemu, to pismo w ogóle nie jest petycją- do warunków sine qua non uznania pisma za petycję należy bowiem to, by żądanie mieściło się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji; tylko w przypadku, gdy żądanie dotyczy zadań realizowanych przez podmiot będący potencjalnym adresatem petycji, można przyjąć, że pismo stanowi petycję, a jeżeli żaden podmiot nie jest właściwy do wykonania określonej, postulowanej w piśmie czynności, to pisma takiego- jako niemieszczącego się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji- nie można rozpatrzeć jako „petycji” (przedmiotem postępowania opisanego w ustawie o petycjach mogą być tylko te pisma, które zawierają realizowane przez adresata postulaty).*

Zdaniem Rady powyższe skutkuje zaś dalszymi konsekwencjami. Po pierwsze, w podstawie prawnej uchwały powołane mogły zostać wyłącznie art. 3 oraz art. 2 ust.1 ustawy o petycjach, gdyż przepisy te pozwalają odróżnić pisma będące petycjami od pozostałych pism. Skoro jednak pisma, których dotyczy niniejsza sprawa nie są petycjami, to nie mogły znaleźć do nich zastosowania przepisy ustawy o petycjach inne niż te, które określają wymogi stawiane petycjom. W takim wypadku nie jest zatem również możliwe poszukiwanie w ustawie o petycjach podstawy prawnej dla pozostawienia bez rozpatrzenia pism nie będących petycjami, gdyż ustawa ta reguluje kwestie rozpatrywania pism będących petycjami (w tym takich petycji, które zawierają wady o charakterze formalnym, ale jednak petycji).

Poza powyższym w odpowiedzi wskazano, że [...] *twierdzenie organu nadzoru, iż podstawy do pozostawienia petycji bez rozpatrzenia nie można upatrywać w tym, że żądania, których dotyczą petycje nie mogą zostać zrealizowane z uwagi na brak ich powiązania z zadaniami organów administracji publicznej jest słuszne, bowiem, skoro dane pismo zawiera żądania będące poza sferą zadań i kompetencji jakiegokolwiek organu władzy publicznej lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej to pismo w ogóle nie jest petycją (w takim przypadku bez rozpatrzenia pozostawia się pismo, które nie jest petycją a nie petycję). [...] Z analogicznych przyczyn, do pism, o których mowa w §1 uchwały Nr VII/49/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 września 2024r. w sprawie nieuznania pism za petycje, nie mogły znaleźć zastosowania przepisy Działu VIII ustawy z 14 czerwca 1960 rok Kodeks postępowania administracyjnego tekst jedn. Dz. U. z 2024 roku poz. 572). Jest, bowiem, rzeczą oczywistą, iż bez względu na to w jakiej procedurze analizowane byłyby żądania sformułowane w treści ww. pism to efekt tej analizy byłby identyczny, czyli kończył się stwierdzeniem, że żądania te pozostają poza sferą zadań i kompetencji jakiegokolwiek organu władzy publicznej lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.*

W ocenie organu nadzoru argumenty przedstawione w przywołanej odpowiedzi nie wykazują prawnej możliwości podjęcia przez Radę przedmiotowej uchwały.

W tym miejscu raz jeszcze podkreślić należy, że Rada, jako organ władzy publicznej, może podejmować określone czynności tylko wtedy, gdy upoważnia ją do tego konkretna norma prawna i wyłącznie w wyznaczonych przez prawo granicach. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny [...] *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działania organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa* (wyrok NSA z 6.10.2021 r., III OSK 3984/21, publ. CBOSA).

Nie ulega również wątpliwości, że działanie bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa, a podjęty w skutek takiej czynności akt musi zostać wyeliminowany z obrotu prawnego. Za

Naczelnym Sądem Administracyjnym powtórzyć bowiem wypada, że *W doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że jednym z rodzajów naruszenia przepisów prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności jest podjęcie przez radę powiatu uchwały bez podstawy prawnej. Działanie bez podstawy prawnej to działanie w sferze nie objętej regulacją prawną, działanie zastrzeżone do właściwości innego organu władzy publicznej, do innej formy działania. Ten wymóg działania na podstawie prawnej wynika z konstytucyjnej zasady praworządności. Według art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". To związanie działania na podstawie i w granicach prawa wyznacza zakres właściwości organów władzy publicznej wykonywania zadań publicznych* (wyrok NSA z 2.10.2018 r., II OSK 1804/18, publ. CBOSA).

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyrażnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy podkreślić należy, że w obecnym stanie prawnym brak jest przepisu przyznającego Radzie kompetencję do podjęcia uchwały o nieuznaniu danego pisma za petycję (czy też jakkolwiek inny środek, z jakim społeczeństwo może występować do organów władzy publicznej, a w tym wniosek uregulowany w Dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego) i pozostawienia go z tego powodu bez rozpatrzenia. Jeśli zatem nie ma takiej podstawy prawnej, to niezależnie od ostatecznej kwalifikacji wspomnianych pism, podjęcie uchwały o powołanej wyżej treści oceniać należy jako działanie wbrew zasadom praworządności i legalizmu wyrażonym w art. 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/49/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 września 2024 r. w sprawie nieuznania wniesionych pism za petycje - 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