



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Krzysztof Wujek (spr.)
Sędziowie	Asesor WSA Adam Pawłyta
	Sędzia WSA Adam Gołuch
Protokolant	Specjalista Izabela Maj-Dziubańska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 lutego 2025 r.
sprawy ze skargi Gminy Porąbka
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 31 października 2024 r. nr NPII.4131.1.861.2024
w przedmiocie nieuznania wniesionych pism za petycje

- 1) uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze,
- 2) zasądza od Wojewody Śląskiego na rzecz strony skarżącej 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



do oryginału własnoręcznie podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA

Izabela Maj-Dziubańska

U z a s a d n i e

Gmina Porąbka zaskarżyła rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 31 października 2024 r. o numerze NPII.4131.1.861.2024. Rozstrzygnięciem tym Wojewoda stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Porąbka z 26 września 2024 r., nr VII/49/2024 o treści:

„1 Nie uznaje się za petycję i pozostawia bez rozpatrzenia:

1) pismo z dnia 8 września 2024 r. (data wpływu 9 września 2024 r.) – w sprawie, cyt. „.... uchwalenia regulaminu wzorcowego przebiegu uroczystość dożynek wiejskich w Gminie Porąbka...”,

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

Zdaniem Wojewody, uchwała ta narusza przepisy: art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. w Dz.U. z 2024 r., poz. 1465), 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) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wojewoda uznał, że uchwała ta narusza prawo w sposób istotny, ponieważ Rada Gminy Porąbka zadziałała bez podstawy prawnej. Żaden przepis prawa nie przewiduje kompetencji rady gminy do nieuznawania pism za petycje i pozostawiania ich z tego powodu bez rozpatrzenia. Z ustawy o petycjach wynika, że przypadki, kiedy rada może pozostawić petycję bez rozpatrzenia są w niej wymienione w katalogu zamkniętym. Nie ma tam przypadku „nieuznania pisma za petycję”. Ponadto, uchwała tego typu powinna być należycie uzasadniona nie tylko pod względem faktycznym, ale i prawnym. Warunków tych uchwała objęta rozstrzygnięciem nadzorczym nie spełnia. W przypadku natomiast uznania żądań za niemożliwe do zrealizowania z uwagi na brak ich powiązania z kompetencjami organu administracji publicznej (co dotyczy uchwały Rady Gminy Porąbka) właściwym rozstrzygnięciem jest uznanie żądań zawartych w petycji za niemogące podlegać uwzględnieniu, a nie pozostawienie ich bez rozpatrzenia.

Ponadto, pisma kierowane do organów władzy publicznej powinny być kwalifikowane nie według ich nazwy, a treści, zatem Rada powinna rozpatrzyć możliwość potraktowania pism jako wniosków, o jakich mowa w Dziale VIII k.p.a.

W sumie, Rada Gminy Porąbka zadziałała bez podstawy prawnej, co zawsze jest istotnym naruszeniem prawa, które nie może być tolerowane w demokratycznym

państwie prawnym, stąd rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Skarżąc rozstrzygnięcie nadzorcze do Sądu Gmina Porąbka zarzuciła Wojewodzie naruszenie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stwierdziła, że pisma, które stały się przedmiotem uchwały, nie są petycjami, ponieważ nie spełniają wymienionych w art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o petycjach kryteriów uznania ich za petycje. Zawarte w nich żądania nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji jakiegokolwiek organu administracji publicznej. Wskazane przez Wojewodę w rozstrzygnięciu nadzorczym, jako naruszone uchwałą, przepisy art. 7, art. 11 ust. 3 i art. 12 ustawy o petycji nie były stosowane przez Radę Gminy. Z tej samej przyczyny nie można było zastosować do nich przepisów Działu VIII k.p.a., bo bez względu na to, jaką procedurę by do nich nie zastosować, nie zmieni to faktu, że zawarte w nich żądania leżą poza kompetencjami administracji publicznej. To, że pismo nie spełnia wymogów petycji, jest stwierdzeniem faktu, a nie wynikiem rozstrzygnięcia. Stanowisko Wojewody, zgodnie z którym Rada Gminy powinna odmówić uwzględnienia zawartego w pismach żądania, byłby rozstrzygnięciem sprawy co do istoty, pomimo tego, że nie mamy do czynienia z petycją. Wojewoda nie uzasadnił w swym rozstrzygnięciu na czym polegało naruszenie przez Radę Gminy przepisu art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie wskazał przepisu, który zobowiązywałby radę gminy do merytorycznego rozpatrywania pism, które nie spełniają wymogów jakiegokolwiek środka prawnego kierowanego do organu administracji publicznej, a byłoby to działanie bez podstawy prawnej, a więc z naruszeniem art. 7 Konstytucji.

Dalej Gmina zwróciła uwagę na to, że występujące w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określenie „uchwała sprzeczna z prawem” wymaga wykazania, że owa sprzeczność jest istotna, oczywista i bezpośrednia. Nie ma tej oczywistości wówczas, gdy rozstrzygnięcie przyjęte w uchwale nie jest wyraźnie zakazane prawem lub mieści się w granicach uznania. W przypadku nieistotnych, mniej doniosłych naruszeń prawa, nie ma podstaw do ingerencji organu nadzoru w samodzielności gminy.

W końcowej części skargi Gmina stwierdziła, że nie można zarzucić jej naruszenia normy z art. 7 Konstytucji, ponieważ jest to norma o charakterze klauzuli generalnej i nie może być stosowana bezpośrednio jako samoistna podstawa rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda wniósł o oddalenie skargi. Podniósł, że oceniając legalność uchwały rady gminy nie jest związany wskazaną w niej podstawą prawną, a uwzględnia całościowo stan prawny. Zarzucił Gminie Porąbka naruszenie przepisów art. 11 ust. 3, art. 12 ustawy o petycjach, ponieważ są to przypisy, z wyłączenie których wynika uprawnienie do pozostawienia petycji bez rozpatrzenia. Warunki te nie zachodziły w przypadku uchwały objętej rozstrzygnięciem, co jest równoznaczne z naruszeniem tych przepisów. Ponadto, pisma kierowane do organów władzy publicznej powinny być kwalifikowane nie według ich nazwy, a treści, zatem Rada powinna rozpatrzyć możliwość potraktowania pism jako wniosków, o jakich mowa w Dziale VIII k.p.a. Rada Gminy Porąbka podjęła działanie nieznajdujące jakiejkolwiek podstawy prawnej. Jedynym dopuszczalnym rozwiązaniem było tu nieuwzględnienie petycji i wyjaśnienie powodu takiego rozstrzygnięcia.

W tym stanie powołanie w rozstrzygnięciu nadzorczym przepisu art. 18b ust.1 ustawy o samorządzie gminnym jest uzasadnione. Przepis ten obliguje radę gminy do rozpatrywania skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wniosków oraz petycji składanych przez obywateli. Rada Gminy Porąbka odstąpiła od tego obowiązku i podjęła uchwałę o treści nieznaną obowiązującym przepisom prawa.

Wojewoda odrzucił zawarty w skardze pogląd, jakoby nie było możliwe powołanie się w rozstrzygnięciu nadzorczym na art. 7 Konstytucji. Podniósł w tym zakresie, że podejmowanie działań przez organy władzy publicznej musi mieć oparcie w przepisach prawa, a jeśli go nie ma, to jest to zawsze istotne naruszenie prawa. Co więcej, jest to naruszenie oczywiste, wyraźne i dające podstawę do powołania normy z art. 7 Konstytucji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zajął w tej sprawie następujące stanowisko.

Skarga jest uzasadniona. Sąd podzielił argument Gminy Porąbka o naruszeniu przez Wojewodę przepisu art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym przez stwierdzenie nieważności uchwały Rady tej Gminy w sytuacji, w której nie było ku temu podstaw w postaci istotnego naruszenia prawa.

Przed rozwinięciem tej myśli konieczne są uwagi natury ogólnej o tym, jak Sąd widzi istotę nadzoru nad działalnością gminną.

Stwierdzenie w trybie nadzoru nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego wymaga uznania, że zaskarżona uchwała narusza prawo w stopniu istot-

nym, co wynika z art. 91 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym *W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.*

Jako utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych należy uznać pogląd, zgodnie z którym do istotnych naruszeń przepisów prawa należy zaliczyć naruszenie tych przepisów, które wyznaczają kompetencję do podejmowania uchwał, podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisy prawa ustrojowego, przepisy prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, a skutki naruszenia prawa są tego rodzaju, że nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Są to tezy trwale występujące w orzeczeniach sądów administracyjnych, które sąd rozstrzygający niniejszą sprawę przyjmuje do oceny zasadności skargi (porównaj wyrok NSA z 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1650/16, wyrok WSA w Krakowie z 21 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 648/13 i powołane tam orzeczenia sądów administracyjnych, wyrok WSA w Gdańsku z 29 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 125/18).

Tak ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych zmierza do ochrony zasady samodzielności gminy jako jednej z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.* Zgodnie zaś z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.* W odniesieniu do samorządu gminnego zasada ta znalazła wyraz w art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (*Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.*).

Są to uwagi natury ogólnej, z którymi, jak sądzić po treści skargi i odpowiedzi na skargę, obie strony postępowania zgadzają się. Pora odnieść je do stanu niniejszej sprawy. Otóż Sąd nie podziela twierdzenia, że Rada Gminy Porąbka zadziałała bez podstawy prawnej. Podstawę prawną do podjęcia spornej uchwały stanowi przepis art. 18b ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.* Przepis ten jest oczywistą podstawą do tego, by Rada Gminy Porąbka zaję-

ła się pismami nazwanymi „petycja”. Postępowanie uregulowane ustawą o petycjach ma charakter wnioskowy, w tym sensie, że wszczyna się je wyłącznie na wniosek (złożenie petycji) przez podmiot wnoszący. Nie ma możliwości, by organ wszczął to postępowanie z urzędu. To wnoszący pismo określa jego charakter i w niniejszej sprawie nie może być wątpliwości, że wnoszący petycję wybrał właśnie ten tryb. Skierował do organu dwa pisma, każde nazwane „Petycja do Rady Gminy Porąbka”. Pisma te zawierają ponadto oznaczenie podmiotu wnoszącego, oznaczenie adresata petycji, wskazanie przedmiotu petycji. Usiłowanie zaklasyfikowania tych pism jako innego rodzaju środka prawnego, np. jako wniosku, o jakim mowa w Dziale VIII k.p.a., mogłoby spotkać się z zarzutem nierozpatrzenia petycji zgodnie z wyraźną wolą wnoszącego. Ponadto, zarzucając organowi nierozważenie charakteru tych pism Wojewoda nie wskazał, co miałoby świadczyć o ich innym charakterze niż ten, który wynika z ich treści. Dlaczego miałyby to być wnioski. Przepis art. 3 ustawy o petycjach (*O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna.*) dotyczy takich sytuacji, w których pismo, pomimo jego wadliwego oznaczenia, jest petycją. W tej sprawie przepis ten nie znajduje zastosowania, bowiem wnoszący pisma jasno wyraził wolę wniesienia petycji.

Tak więc zgodnie z przepisem art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pisma te trafiły pod obrady Rady Gminy zgodnie z jej kompetencjami, nie miało miejsca naruszenie prawa ustrojowego, Rada Gminy nie przejęła kompetencji innego organu. Procedowanie nad podjęciem uchwały było prawidłowe, nikt nie zgłasza zarzutów pod tym kątem. Dalszy spór między Gminą a Wojewodą dotyczy sposobu ich załatwienia, czy to ma być pozostawienie ich bez rozpatrzenia, czy, jak twierdzi Wojewoda, uznanie, że pisma te nie podlegają uwzględnieniu. Kwestia tego typu jest już typowym sporem terminologicznym, bo bez względu na to, czy przyjmiemy wersję Rady Gminy, czy Wojewody - efekt pozostaje ten sam. Petycja nie zostaje uwzględniona. W przypadku stanowiska Rady Gminy dlatego, że wnioski petycji nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji Rady Gminy Porąbka i nie ma innego organu, któremu można by przekazać petycje zgodnie z przepisem art. 6 ustawy o petycjach, a w przypadku stanowiska Wojewody - również. Stanowisko Rady Gminy wyrażone w uzasadnieniu jej uchwały wskazuje na to, że Rada rozważyła wniesione petycje uznając, że kwestie te nie należą do jej właściwości. Różnice dotyczą użytego sformułowania, co nie przekłada się na pozycję prawną wnoszącego przez różnicowanie środków odwoławczych.

Sąd nie widzi konieczności roztrząsania tych kwestii, ponieważ, zgodnie z tym, co tu zostało nadmienione o charakterze nadzoru nad działalnością gminną, nie jest to powód do wkraczania przez władzę wykonawczą w samodzielność organu stanowiącego gmin, w samorządność. Nie ma tu, już choćby z uwagi na terminologiczny charakter sporu, tak istotnego naruszenia prawa, którego skutki godziłyby w zasady konstytucyjne i byłyby nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawa, co jest poważnym stwierdzeniem. Przymierzanie tego rodzaju skutków do uchwały objętej nadzorem jest ponad miarowe. Postępowanie nadzorcze nie może być prowadzone w sposób właściwy postępowaniu odwoławczemu w trybie instancyjnym przewidzianym w k.p.a., jest rodzajowo innym postępowaniem, w którym poszanowanie dla samorządności gmin musi być uwzględnione.

Sumując, Sąd nie podzielił poglądu Wojewody, w myśl którego uchwała Rady Gminy Porąbka została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, które dawałoby podstawę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i dlatego uchylił to rozstrzygnięcie na podstawie przepisu art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. w Dz.U. z 2024 r., poz. 935).

Orzeczenie o kosztach postępowania sądowego zostało wydane na podstawie przepisu art. 200 w zw. z art. 205 § 2 tej ustawy.



Na oryginał właściwa podpis
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Isabella Mari-Dziubalska