



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.792.2022

Katowice, dnia 6 października 2022 r.

Rada Powiatu w Rybniku

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/243/22 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 1 września 2022 r. w sprawie przekazania petycji, 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), a także art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Rybniku na sesji w dniu 1 września 2022 r. podjęła uchwałę w sprawie przekazania petycji, dalej jako: *uchwała*. Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym a także art. 6 ust. 1, ustawy o petycjach.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 września 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP, każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Jednocześnie art. 63 *in fine* Konstytucji RP w zakresie trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg odsyła do odpowiednich uregulowań ustawowych – przedmiotową ustawę w odniesieniu do petycji stanowi ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

Na mocy art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach, *adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do jej rozpatrzenia, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję*. Z kolei na podstawie art. 13 ust. 1 tej ustawy, *podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej*.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że czynności Rady sprowadziły się jedynie do przekazania petycji innemu organowi. Natomiast z jej treści nie wynika, jakie przesłanki legły u podstaw takiej decyzji Rady. W uchwale nie zamieszczono bowiem uzasadnienia co do przekazania petycji według właściwości do Ministerstwa Infrastruktury oraz do Zarządu PKP Intercity. Tymczasem art. 13 ust. 1 ustawy zobowiązuje organ rozpatrujący petycję do sporządzenia uzasadnienia. Mimo, iż literalnie art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach odnosi się jedynie do obowiązku zawiadomienia podmiotu wnoszącego o sposobie załatwienia petycji, to jednak w opinii organu nadzoru uzasadnienie stanowi obowiązkową część uchwały i jako takie powinno być procedowane (i głosowane)

razem z nią. Nie można bowiem przyjmować, że uzasadnienie staje się elementem uchwały dopiero po jej podjęciu i służy jedynie przekazaniu podmiotowi wnoszącemu stanowiska organu rozpatrującego petycję. Skoro organem rozpatrującym petycję, w myśl ww. przepisu ustawy, jest organ stanowiący, to treść uzasadnienia musi uzyskać akceptację wszystkich jego członków i znaleźć swój wyraz w samej uchwale bądź załączniku do uchwały. W przeciwnym razie nie może być mowy o stanowisku organu stanowiącego, a jedynie np. przewodniczącego rady, który wykonuje uchwałę już po jej podjęciu. Należy jednak podkreślić, że rada powiatu 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 natomiast – jak wynika z konstrukcji tych przepisów – jest nie tylko czynnością rozstrzygającą merytorycznie o losach petycji, ale jednocześnie jest 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 sformułowane przez Przewodniczącego Rady Powiatu pismo informujące o sposobie załatwienia petycji niezawierające uzasadnienia – jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Uzasadnienie bowiem musi być sporządzone przez działającą jako organ kolegialny Radę i musi ono znaleźć swój wyraz w jedynej dopuszczalnej formie działania tego organu (wyrażania przez niego woli) – jaką jest uchwała. Uzasadnienie powinno przedstawić wszystkie okoliczności faktyczne istotne w sprawie oraz wnioskowanie, które doprowadziło Radę do zajęcia określonego stanowiska co do przekazania petycji do załatwienia innemu organowi (bądź jej uwzględnienia lub nieuwzględnienia), ewentualnie wskazywać przepisy prawa, w których stanowisko Rady znajduje oparcie, a także powinno 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 przekazania. 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 sporządzonego w sposób wyczerpujący i odnoszącego się do wszelkich okoliczności istotnych w sprawie uzasadnienia – zdaniem organu – stanowi istotne naruszenie prawa – art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Powyższe naruszenie może być kwalifikowane jako wada istotna, powodująca konieczność stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA), „*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*”.

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

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego