

DUR, 07.11.10.2021

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Katowice 2021-06-04

Dane nadawcy

Jagiellońska 25
Województwo: śląskie
Powiat: Katowice
NIP: 9541727830
Email: majewskae@katowice.uw.gov.pl


URZĄD MIASTA TYCHY Wydział Obsługi Rady Miasta	
Wpł. 2021-06-07	
L.dz.	Podpis:
Znak sprawy	

DUR

URZĄD MIASTA TYCHY Wydział Administracyjny Kancelaria Ogólna	
Wpł. 2021-06-04	
L.dz. 67366/2021	Podpis:
Znak sprawy	

Dane adresata

Niepodległości 25
Województwo: śląskie
Powiat: Tychy
NIP: 6462869095
REGON: 000515922
Email: agata.sokolowska@umtychy.pl

XS WIP
Rada Miasta
TYCHY
07.06.21 

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Znak sprawy: NPII.4131.1.562.2021

Dotyczy: Uchwała nr XXVII/553/21 z dn. 29.04.2021

Załączniki:

1. [Dokumenty.zip](#)

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.562.2021

Katowice, dnia 2 czerwca 2021 r.

Rada Miasta Tychy

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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/553/21 Rady Miasta Tychy z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej przygotowania komunikatu/uchwały oraz pakietu profilaktycznego, jako niezgodnej z art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 ust. 2 i art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2021 r. Rada Miasta Tychy podjęła uchwałę Nr XXVII/553/21 w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej przygotowania komunikatu/uchwały oraz pakietu profilaktycznego. Uregulowania powyższej uchwały sprowadzają się do następującej treści:

§ 1 Po rozpatrzeniu petycji Pana (...) z dnia 8 lutego 2021 r. dotyczącej przygotowania komunikatu/uchwały oraz pakietu profilaktycznego, Rada Miasta Tychy uznaje przedmiotową petycję za bezzasadną z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu.

§ 2 Uzasadnienie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3 Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miasta Tychy, która poinformuje Wnoszącą petycję o sposobie jej załatwienia.

§ 4 Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Tychy.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że:

W dniu 08 lutego 2021 r. skierowana została w formie elektronicznej do „Samorządu Gminy” petycja w sprawie:

- komunikatu/uchwały, której treść pokaże się w gminnych mediach społecznościowych, w tym na profilach radnych, na portalach gminnych i w lokalnej gazecie,

- pakietu profilaktycznego, dla wszystkich starszych osób, do których informacje internetowe nie docierają lub nie są w stanie kupić sobie suplementów (brak pieniędzy lub samodzielności, inwalidztwo itd.).

Powyższy wniosek o petycję ze względu na ogólne oznaczenie przez Wnioskodawcę adresata petycji jako „Samorząd Gminy” tj. z pominięciem art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870), który stanowi, że jako adresat petycji powinien być oznaczony wprost organ stanowiący gminy, spowodowało wyłączenie z rozpoznania petycji Radę Miasta Tychy,

a w konsekwencji wobec braku podmiotowego oznaczenia petycja została rozpatrzona przez organ wykonawczy gminy, tj. Prezydenta Miasta Tychy.

Stanowisko organu wykonawczego z dnia 08 marca 2021 roku zostało doręczone Wnioskodawcy petycji jak również doręczone Radzie Miasta Tychy.

Prezydent Miasta Tychy na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach uznał petycję za bezzasadną.

Rada Miasta Tychy natomiast z przyczyny naruszenia art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach, uznała również petycję za bezzasadną.

Wnioskodawcy nie przysługuje prawo wniesienia skargi na sposób załatwienia przedmiotowej petycji.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 4 maja 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią przepisu 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).

Stosownie do treści art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Zgodnie natomiast z art. 13 ustawy o petycjach podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (ust. 1). Sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi (ust. 2).

Z treści przedmiotowej uchwały wynika, że Rada uznała petycję za bezzasadną z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu (Komisji Skarg, Wniosków i Petycji), będącym załącznikiem do niniejszej uchwały (§ 1 i § 2 uchwały). Następnie wykonanie uchwały Rada powierzyła Przewodniczącej Rady Gminy, zobowiązując ją do poinformowania wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia (§ 3). Przepisem § 4 uchwały z kolei przesądziła o dacie wejścia w życie uchwały.

Z uzasadnienia natomiast wynika, że czynności Rady Miasta rozpatrującej petycję właściwie sprowadziły się jedynie do rozstrzygnięcia o tym, że petycja jest bezzasadna z przyczyny naruszenia art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach. W uzasadnieniu Rada Miasta wskazała, że Powyższy wniosek o petycję ze względu na ogólne oznaczenie przez Wnioskodawcę adresata petycji jako „Samorząd Gminny” tj. z pominięciem art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870), który stanowi, że jako adresat petycji powinien być oznaczony wprost organ stanowiący gminy, spowodowało wyłączenie z rozpoznania petycji Radę Miasta Tychy, a w konsekwencji wobec braku podmiotowego oznaczenia petycja została rozpatrzona przez organ wykonawczy gminy, tj. Prezydenta Miasta Tychy. Stanowisko organu wykonawczego z dnia 08 marca 2021 roku zostało doręczone Wnioskodawcy petycji jak również doręczone Radzie Miasta Tychy. Prezydent Miasta Tychy na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach uznał petycję za bezzasadną. Rada Miasta Tychy natomiast z przyczyny naruszenia art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach, uznała również petycję za bezzasadną.

Powyższe uzasadnienie jest niejasne. Nie wynika z niego, 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

merytorycznego rozstrzygnięcia Rady, ani ich wyjaśnienie. Rada powołała się jedynie na przepis o charakterze kompetencyjnym, to jest na treść art. 9 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ.

Z uzasadnienia uchwały wynika, że rozpatrzenie przez Radę Miasta złożonej petycji było wynikiem przekazania jej części do rozpatrzenia przez Prezydenta Miasta. Rada Miasta Tychy uznając petycję za bezzasadną, powołała się na brak właściwie oznaczonego adresata, którym w jej ocenie powinna być wprost określona Rada Miasta Tychy – a nie ogólnie wskazany „Samorząd Gminny”. Właściwe oznaczenie adresata było dla Rady Miasta warunkiem *sine qua non* możliwości rozpatrzenia przez nią petycji, co wobec jego braku konieczne stało się uznanie petycji za bezzasadną.

Należy podnieść, że w istocie stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy o petycjach petycja powinna zawierać:

1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;

2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;

3) oznaczenie adresata petycji;

4) wskazanie przedmiotu petycji.

W myśl jednak art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach jeżeli petycja, nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona.

Tym samym Rada Miasta Tychy, dostrzegając brak formalny petycji – polegający na braku oznaczenia adresata, powinna skorzystać z instytucji prawnej określonej art. 7 ust. 2 ustawy. Tylko bowiem uprzednie wezwanie wnoszącego petycję do uzupełnienia braków petycji uprawnia Radę do dalszego procedowania nad petycją, które w wyniku końcowym może prowadzić do rozpatrzenia lub nierozpatrzenia petycji. W przypadku bowiem nieuzupełnienia treści petycji w terminie 14 dni, petycja pozostaje bez rozpatrzenia. Tymczasem Rada Miasta Tychy nie uczyniła zadość powyższemu obowiązkowi ustawowemu - przystępując do rozpatrzenia petycji – bez stosownego wezwania, czym w ocenie organu nadzoru istotnie naruszyła prawo, to jest art. 7 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o petycjach.

Uznanie przez Radę Miasta Tychy petycji za bezzasadną świadczy o jej merytorycznym rozpoznaniu, do czego na tym etapie postępowania Rada Miasta nie była uprawniona. Nawet, gdyby przyjąć, że wobec wniosku wnoszącego petycję o podjęcie „uchwały”, Rada była właściwa – jako jedyny organ w Gminie Tychy działający w formie uchwały – do merytorycznego rozpatrzenia petycji – rozstrzygnięcie merytoryczne Rady musi znaleźć swój wyraz w uzasadnieniu. Powyższe jest obowiązkiem Rady – co wynika z art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach, który zobowiązuje organ rozpatrujący petycję do sporządzenia uzasadnienia. 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 skargę 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 integralną częścią tej uchwały i nie może go zastąpić sformułowane przez Przewodniczącą Rady Miasta pismo informujące o sposobie załatwienia petycji wraz z uzasadnieniem. Uzasadnienie bowiem musi być sporządzone przez działającą, jako organ kolegialny Radę Miasta Tychy 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.

Uchwała zawiera wprawdzie załącznik nazwany „uzasadnienie”. Jednakże jego treść nie spełnia wyżej określonych wymogów przewidzianych dla uzasadnienia sposobu rozpatrzenia petycji. Sprowadza się ona bowiem do powołania jednego przepisu kompetencyjnego ustawy oraz przytoczenia przesłanek formalnoprawnych – uniemożliwiających tak naprawdę rozpatrzenie merytoryczne przedmiotowej petycji przez Radę Miasta Tychy. Tym samym należy uznać, że pomimo istnienia formalnego uzasadnienia uchwały – z uwagi na jego pozorność – uchwała jest w istocie tego uzasadnienia pozbawiona.

Konkludując wszystkie ww. aspekty sprawy, należy stwierdzić Rada Miasta Tychy w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 2 i art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o petycjach, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Jeżeli Rada Miasta Tychy dostrzegała braki formalne petycji, powinna była uruchomić tryb postępowania przewidziany w art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach, czego jednak nie uczyniła. Jeżeli natomiast w jej ocenie była władna rozstrzygnąć merytorycznie petycję, powinna swe rozstrzygnięcie właściwie uzasadnić, a nie poprzestawać w nim na powoływaniu się na przesłanki o charakterze formalnoprawnym, których istnienie właściwie uniemożliwiałoby rozpatrzenie merytoryczne petycji.

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 podustawowych (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).

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego