



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.275.2024

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/530/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie pisma dotyczącego utworzenia Młodzieżowej Rady Gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr LXII/530/2024 w sprawie pisma dotyczącego utworzenia Młodzieżowej Rady Gminy, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 237 § 1, art. 242 i art. 244 Kpa.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Na podstawie przedmiotowej uchwały Rada Gminy Rudnik postanowiła pozostawić *bez rozpatrzenia pismo z dnia 28.11.2023 r. (data wpływu 28.12.2023r.), dotyczące utworzenia Młodzieżowej Rady Gminy (§ 1 uchwały).*

W uzasadnieniu do uchwały wskazano m.in.: *W dniu 28.12.2023r. do Urzędu Gminy Rudnik wpłynęło pismo z dnia 28.11.2023 r. dotyczące utworzenia Młodzieżowej Rady Gminy, określone przez nadawcę jako petycja. Na posiedzeniu w dniu 06.02.2024 r. Komisja Skarg Wniosków i Petycji (zwana dalej Komisją), po przeprowadzonej analizie stwierdziła, co następuje. Treść pisma wskazuje, że nie jest ono petycją, a wnioskiem o utworzenie Młodzieżowej Rady Gminy i w tym właśnie trybie powinno być rozpatrywane. Zgodnie z art.3 ustawy o petycjach z dnia 11 lipca 2014 r. (tj. Dz.U.2018 poz.870), „O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna.”. Z kolei ustawodawca w art. 5b. ust.2 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 (tj. Dz. U. z 2022r. poz. 559) określił, że: Rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek: 1) wójta; 2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności: a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 oraz z 2021 r. poz. 1038, 1243, 1535 i 2490), działających na terenie danej gminy, b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy. Adres podany przez nadawcę wskazuje na działanie poza terenem gminy Rudnik. Brak informacji o jego powiązaniach z terenem naszej gminy. Tym samym należy uznać, że*

nadawca pisma nie spełnia warunków, o których mowa w powyższej normie i nie może być wnioskodawcą, gdyż nie znajduje się wśród podmiotów określonych we wskazanym art. 5b ust.2 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z powyższym Komisja Skarg Wniosków i Petycji stoi na stanowisku, że przedmiotowe pismo - wniosek należy pozostawić bez rozpatrzenia, albowiem nie jest możliwe merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Dodatkowo, organ nadzoru pismem z dnia 21 marca 2024 r. znak NPII.4130.119.6.2024 zwrócił się do Wójta Gminy Rudnik o przesłanie odpisu pisma, które było przedmiotem ww. uchwały. W odpowiedzi przesłano omawiane pismo. Z powyższego pisma wynika, że jest ono petycją skierowaną do Rady Gminy Rudnik (na podstawie ustawy o petycjach) przez fundację - zawierająca wniosek (prośbę) o utworzenie młodzieżowej rady gminy.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 – 3 ustawy:

1. 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.

2. Petycja może być złożona w interesie:

1)publicznym;

2)podmiotu wnoszącego petycję;

3)podmiotu trzeciego, za jego zgodą.

3. 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.

Z kolei z art. 9 ust. 2 ustawy wynika, że *Petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ.*

Wymaga również wskazania, że zgodnie z treścią art. 5b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym:

1. Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.

2. Rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek:

1)wójta;

2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności:

a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812), działających na terenie danej gminy,

b)samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że uchwała istotnie narusza art. 9 ust. 2 ustawy, gdyż Rada Gminy Rudnik pozostawiła przedmiotową petycję bez rozpatrzenia pomimo, że była obowiązana ją rozpatrzyć (po analizie przez Radę czy spełnia wymogi formalne wskazane w ustawie o petycjach). Ze zgromadzonych informacji w sprawie jednoznacznie wynika, że złożono petycję - zawierającą wniosek (prośbę) o utworzenie młodzieżowej rady gminy (petycja złożona na podstawie przepisów ustawy o petycjach). W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawodawca w art. 5b ustawy o samorządzie gminnym uregulował m.in. procedurę utworzenia młodzieżowej rady gminy, w tym podmioty upoważnione do zainicjowania postępowania o jej utworzenie. Zatem na podstawie omawianego przepisu ustawy Rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta oraz podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działających na terenie danej gminy oraz samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy.

Następnie należy zaznaczyć, że ustawodawca nie zastrzegł w ustawie o petycjach, jak również w ustawie o samorządzie gminnym, aby nie było dopuszczalne złożenie petycji (a następnie jej rozpatrzenie przez właściwy organ) w przedmiocie utworzenia młodzieżowej rady gminy. Jak już wyżej sygnalizowano, w art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano możliwość złożenia wniosku (a nie petycji) w sprawie utworzenia młodzieżowej rady wyłącznie przez podmioty wymienione w tym przepisie. Zatem w przypadku, gdy określony podmiot nie spełnia ww. wymogów ustawowych do złożenia omawianego wniosku nie oznacza, że nie może złożyć petycji z prośbą o utworzenie młodzieżowej rady gminy w oparciu o przepisy ustawy o petycjach, np. złożenie petycji w interesie publicznym w celu wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród młodzieży danej gminy - zawierająca prośbę o tworzenie młodzieżowej rady gminy. Przyjęcia poglądu przeciwnego nie można wywieść z ww. przepisów prawa i w ocenie organu nadzoru podważałoby to ideę racjonalnego ustawodawcy. Trudno uznać, że racjonalny ustawodawca posługiwałby się zamiennie dwoma odmiennymi pojęciami: „wniosek” (wskazany w art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) oraz „petycja” (wskazana w ustawie o petycjach) - uregulowane w dwóch odmiennych aktach prawnych ale przypisywałby im ten sam skutek.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Rudnik była obowiązana do rozpatrzenia przedmiotowej petycji (po analizie przez Radę czy spełnia wymogi formalne wskazane w ustawie o petycjach) a nie pozostawienia jej bez rozpatrzenia z powodu uznania jej za wniosek złożony na podstawie art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudnik przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 9 ust. 2 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 3 kwietnia 2024 r. Przewodniczący Rady Gminy Rudnik złożył wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego. W przedmiotowym piśmie wskazano m.in., że *w analogicznej sprawie, w której Rada Gminy podjęła Uchwałę Nr XLIII/383/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 31 sierpnia 2022 r., w sprawie pisma dotyczącego utworzenia Młodzieżowej Rady Gminy, zajęła stanowisko w sprawie pisma w sposób identyczny, a organ nadzoru nie wniósł zastrzeżeń.*

Odnosząc się do powyższego stanowiska Przewodniczącego Rady Gminy Rudnik, organ nadzoru wskazuje, iż zasadnicze znaczenie dla ww. kwestii ma stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 4097/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zgodnie z którym *W sprawach nadzoru nad działalnością gminną przepisy k.p.a. mają ograniczone zastosowanie, bo jest ono przede wszystkim posiłkowe, a więc tylko dopełniające już istniejącą w ustawie o samorządzie gminnym regulację czynności postępowania organów właściwych w sprawie. Mając na uwadze powyższe względy, Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że odpowiednie stosowanie art. 8 § 2 k.p.a. w postępowaniu w sprawach nadzoru nad działalnością gminną będzie polegało na wyłączeniu stosowania tego przepisu w tym postępowaniu. (...) na gruncie postępowania w sprawach nadzoru nad działalnością gminną nie można mówić o "utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym" w odniesieniu do uchwał, które nie stały się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli wojewoda nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do jakiejś uchwały, to jeszcze nie oznacza, że rozstrzygnął o jej legalności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Fakt ten oznacza jedynie, że wojewoda nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do danej uchwały (zarządzenia). Przy tym mógł się pomylić w tej kwestii, zaś jego decyzja w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji w trybie przewidzianym przez prawo. Zatem twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy. Zresztą orzecznictwo sądowe pozwala przytoczyć setki przykładów sytuacji, w których sądy administracyjne stwierdzały nieważność uchwał niezakwestionowanych przez wojewodę w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, ale skutecznie zaskarżonych do sądu administracyjnego przez uprawniony podmiot w trybie art. 101 ust. 1 ustawy*

o samorządzie gminnym. Jak już wyżej szczegółowo wykazano, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Rudnik była obowiązana do rozpatrzenia przedmiotowej petycji (po analizie przez Radę czy spełnia wymogi formalne wskazane w ustawie o petycjach) a nie pozostawienia jej bez rozpatrzenia z powodu uznania jej za wniosek złożony na podstawie art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy bowiem zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXII/530/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie pisma dotyczącego utworzenia Młodzieżowej Rady Gminy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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