



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.901.2024

Katowice, dnia 27 listopada 2024 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/133/24 Rady Miasta Katowice z dnia 24 października 2024 r. w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej wprowadzenia strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego wzdłuż pasażu przy Dworcu PKP i Galerii Katowickiej oraz ulicy Stawowej w Katowicach, w całości, jako sprzecznej z art. 9 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2024 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr VIII/133/24 w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej wprowadzenia strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego wzdłuż pasażu przy Dworcu PKP i Galerii Katowickiej oraz ulicy Stawowej w Katowicach, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 9 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 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 Miasta Katowice postanowiła *Pozostawić bez rozpatrzenia petycję Pana z 16 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego wzdłuż pasażu przy Dworcu PKP i Galerii Katowickiej oraz ulicy Stawowej w Katowicach (§ 1 uchwały).*

W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że: *Pismem z 16 lipca 2024 r. Pan złożył petycję w sprawie wprowadzenia strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego wzdłuż pasażu przy Dworcu PKP i Galerii Katowickiej oraz ulicy Stawowej w Katowicach. W tym miejscu zauważyć należy, że enumeratywny katalog podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwalodawcza zawarty jest w § 21 ust. 1 Regulaminu Rady Miasta Katowice stanowiącego załącznik nr 3 do Statutu miasta Katowice (Dz. Urz. WOJ. Śl. z 2022 r., poz 6249). Złożenie petycji nie może być zatem alternatywą dla ustawowego wymogu zebrania 300 podpisów mieszkańców Katowic pod projektem uchwały stanowiącej inicjatywę uchwalodawczą. W tym stanie sprawy petycję w ww. sprawie należy pozostawić bez rozpatrzenia.*

Dodatkowo, z petycji dostępnej w BIP Urzędu Miasta Katowice wynika, że została ona skierowana do Rady Miasta Katowice. Przedmiotem petycji jest prośba o wprowadzenie strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego wzdłuż pasażu przy Dworcu PKP i Galerii Katowickiej oraz ulicy Stawowej.

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.*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza art. 9 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy, gdyż Rada Miasta Katowice 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 prośbę o wprowadzenie strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego wzdłuż pasażu przy Dworcu PKP i Galerii Katowickiej oraz ulicy Stawowej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawodawca w art. 41a ust. 1 – 5 ustawy o samorządzie gminnym uregulował obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Zgodnie z powołanym wyżej przepisem omawianej ustawy:

1. Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć:

1)w gminie do 5000 mieszkańców - co najmniej 100 osób;

2)w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 200 osób;

3)w gminie powyżej 20 000 mieszkańców - co najmniej 300 osób.

3. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

3a. Projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy.

5. Rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Zatem na podstawie przedmiotowego przepisu ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca przyznał określonej grupie mieszkańców gminy prawo do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

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 m.in. utworzenia strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Jak już wyżej sygnalizowano, w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym przewidziano możliwość wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą zgodnie z zasadami w niej określonymi. Zatem w przypadku, gdy określony podmiot (grupa mieszkańców) nie spełnia ww. wymogów ustawowych do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą w przedmiocie utworzenia ww. strefy nie oznacza, że nie może złożyć petycji, która stanowi włącznie prośbę o podjęcie przez organ stanowiący miasta działań w tej sprawie, np. złożenie petycji w interesie publicznym, jako żądanie podjęcia działania w sprawie dotyczącej życia zbiorowego, w zakresie zmiany przepisów prawa (na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy). Przyjęcie poglądu przeciwnego nie można wywieść z ww. przepisów prawa i w ocenie organu nadzoru podważałoby to ideę racjonalnego ustawodawcy. Trudno uznać, że racjonalny ustawodawca na podstawie ustawy o petycjach przyznawałby prawo do złożenia petycji (stanowiącej prośbę) w przedmiocie podjęcia przez organ działania w sprawie dotyczącej życia zbiorowego (np. dotyczącej zdrowia ogółu mieszkańców miasta narażonego na szkodliwe działanie dymu tytoniowego), a na podstawie innego aktu prawnego wprowadzałby ograniczenia w złożeniu tej petycji, gdyż wiązałoby się to z wszczęciem określonej procedury, tj. procedury określonej w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe uwagi należy analogicznie odnieść do powołanego w uzasadnieniu uchwały § 21 ust. 1 Regulaminu Rady Miasta Katowice stanowiącego załącznik nr 3 do Statutu Miasta Katowice. Przedmiotowa regulacja Regulaminu Rady Miasta Katowice określająca podmioty, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza również nie może stanowić podstawy do ograniczenia prawa do złożenia petycji w omawianej sprawie.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Katowice 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, że stanowi ona inicjatywę uchwałodawczą.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 9 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

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 VIII/133/24 Rady Miasta Katowice z dnia 24 października 2024 r. w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej wprowadzenia strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego wzdłuż pasaży przy Dworcu PKP i Galerii Katowickiej oraz ulicy Stawowej w Katowicach, 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