

OPINIA

KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI

z dnia 2 lipca 2024 roku

w sprawie rozpatrzenia pisma dotyczącego podjęcia wszelkich możliwych działań przez Władze Gminy Kleszczów – Wójta Gminy i Radę Gminy w Kleszczowie w sprawie uniemożliwienia jakiegokolwiek działalności, w szczególności działalności przemysłowej, która prowadziła będzie do zanieczyszczenia środowiska poprzez zrzut zanieczyszczeń, ścieków do Strugi Aleksandrowskiej na terenie Gminy Szczerców

Do Urzędu Gminy w Kleszczowie w dniu 9 kwietnia 2024 r. wpłynęło pismo zatytułowane jako „Petycja Mieszkańców Gminy Szczerców”, której przedmiot został oznaczony jako „podjęcie wszelkich możliwych działań przez Władze Gminy Kleszczów – Wójta Gminy i Radę Gminy w Kleszczowie (...) w sprawie uniemożliwienia jakiegokolwiek działalności, w szczególności działalności przemysłowej, która prowadziła będzie do zanieczyszczenia środowiska poprzez zrzut zanieczyszczeń, ścieków do Strugi Aleksandrowskiej na terenie naszej Gminy Szczerców.”.

W treści tego pisma przywołano decyzję Wójta Gminy Kleszczów z dnia 27 września 2022 r. ustalającą środowiskowe uwarunkowania i warunki realizacji dla przedsięwzięcia polegającego na przebudowie kolektora tłoczego odbierającego retencjonowaną mieszaninę oczyszczonych ścieków deszczowych i przemysłowych z zakładu SPONCEL sp. z o.o. Autorzy pisma stwierdzają, że Wójt Gminy Kleszczów umożliwił tym samym zrzut ścieków do rzeki Strugi Aleksandrowskiej, a „wszelkie możliwe działania”, które powinny zostać podjęte miałyby doprowadzić do „przywrócenia stanu zgodnego z prawem”.

W wyniku analizy Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kleszczów na posiedzeniu w dniu 2 lipca 2024 roku stwierdziła, że rzeczzone pismo z dnia 9 kwietnia 2024 r. nie stanowi petycji w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, a to z następujących względów.

Po pierwsze, wskazać należy, że omawiane pismo zostało złożone przede wszystkim przez reprezentantów władzy publicznej, działających jedynie w imieniu mieszkańców Gminy

Szczerców (Wójta, Sołtysów, Przewodniczącą Rady Gminy). Odnotować trzeba, że prawo do składania petycji zostało zagwarantowane w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zgodnie z którym „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. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.”. Realizacją ww. prawa jest art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach, zgodnie z którym „Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.”. Doktryna prawa wyraża pogląd, zgodnie z którym „Choć nie wynika to z literalnego brzmienia ustawy, należy jednak przyjąć, że prawo wniesienia petycji nie przysługuje podmiotom prawa publicznego. Jest to konsekwencja zasady, zgodnie z którą beneficjentem praw i wolności konstytucyjnych nie może być podmiot realizujący funkcję władzy publicznej” (M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, „Przegląd Sejmowy” 2-15, nr 5). W piśmiennictwie zauważa się, że „(...) Mimo posłużenia się przez ustrojodawcę sformułowaniem „każdy” na oznaczenie podmiotu uprawnionego do wystąpienia z petycją, pojęcie to należy zawęzić wyłącznie do podmiotów konstytucyjnych wolności i praw. Do tego kręgu nie zaliczają się podmioty o charakterze państwowym, powołane do sprawowania władzy publicznej w formach typowych dla państwa, a więc z wykorzystaniem imperium. Status jednostek samorządu terytorialnego stanowi przedmiot odrębnej regulacji w konstytucji (rozdział VII), co także stanowi argument na rzecz uznania, że podmioty te nie są adresatami konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa petycji. (...) Za błędną należy również uznać interpretację, wedle której petycje składane przez organy samorządu terytorialnego miałyby być petycjami wnoszonymi w imieniu i na rzecz mieszkańców, a więc szczególną formą petycji składaną w imieniu innych osób (in concreto — członków wspólnoty samorządowej).” (Z. Gromek, Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015-2018). Wybrane zagadnienia, „Przegląd Sejmowy” nr 3(152)/2019).

Tym samym stwierdzić należy, że jednostki samorządu terytorialnego i ich organy nie są konstytucyjnie uprawnione do składania petycji (stanowisko wyrażone m.in. przez: P. Czarny, Opinia prawna w sprawie dopuszczalności składania petycji przez jednostki samorządu terytorialnego, „Zeszyty Prawnicze” Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 3(55) 2017), w związku z czym jednostka samorządu terytorialnego oraz jej organ uchwałodawczy,

nie mogą korzystać z tego prawa (co tym bardziej powinno obejmować sołtysa jako organ wykonawczy sołectwa będącego jednostką pomocniczą gminy).

Ponadto, zgodnie z treścią art. 3 ustawy o petycjach „O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna”. Ustawodawca w art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach wskazał, że „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 treści ww. artykułów wynika, że za petycję można uznać pismo zawierające żądanie podjęcia czynności w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, o ile mieszczą się one w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt. III SA/Kr 849/18 wskazano, że: „W orzecznictwie trafnie zauważa się, że każda czynność organu samorządu terytorialnego musi się zatem mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (domniemanie właściwości gminy). Są to sprawy wynikające z przepisów prawa, nakładających na władze publiczne określone uprawnienia lub obowiązki o charakterze wykonawczym, których realizacja następuje na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (por. T. Moll, Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX).”.

Tymczasem, treść złożonego pisma nie pozwala na ustalenie, jakiego dokładnie działania oczekują jego autorzy od organów Gminy Kleszczów tj. Wójta i Rady Gminy. Przedmiot żądania zawartego w tym piśmie został oznaczony w sposób ogólnikowy, abstrakcyjny, niekonkretny, lakoniczny, nienazwany, o czym świadczy użycie takich sformułowań jak: „wszelkich możliwych działań”, „uniemożliwienia jakiegokolwiek działalności”, „podjęcie zdecydowanych działań prawnych”. Takie sformułowanie żądania powodujące trudności w identyfikacji konkretnego działania, jakie ma być podjęte przez jego adresata uniemożliwia nawet ustalenie, czy organy Gminy Kleszczów są w ogóle właściwe w sprawie.

Przychylić należy się w tym względzie do poglądu wyrażonego w doktrynie prawa (J. Wilk, Konstytucyjne prawo petycji w świetle regulacji ustawy o petycjach, Opublikowano:

LEX/el. 2015), gdzie podano: „Pismo może być zatem zakwalifikowane jako petycja tylko wtedy, gdy żądanie jakie zostało skierowane do adresata mieści się w granicach zadań podmiotu w imieniu którego ten adresat działa i należy do jego kompetencji, a ponadto dotyczy zachowań, które decyzją samego adresata petycji mogą (a nie muszą) być przez niego realizowane (jeżeli adresat uzna je za właściwe, to jest przychyli się do „żądania” petycji). Zakwalifikowanie pisma jako petycji wymaga także ustalenia, że adresat pisma mającego stanowić petycję jest kompetentny do jej rozpatrzenia. Jeżeli bowiem wśród podmiotów stanowiących zakres podmiotowy „petycji” nie ma takiego, który władny byłby uczynić zadość żądaniu w niej zawartemu, to pismo w ogóle nie jest petycją. Do warunków sine qua non uznania pisma za petycję należy bowiem to, by żądanie mieściło się z zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Kluczowe znaczenie dla uznania określonego pisma za petycję jest zatem zestawienie zawartego w nim żądania z zadaniami i kompetencjami podmiotów i organów, do których petycje mogą być wnoszone (z zakresem podmiotowym i przedmiotowym petycji). Tylko w przypadku, gdy żądanie dotyczy zadań realizowanych przez podmiot będący potencjalnym adresatem petycji, można przyjąć, że pismo stanowi petycję. Jeżeli żaden podmiot nie jest właściwy do wykonania określonej, postulowanej w piśmie czynności, to pisma takiego – jako niemieszczącego się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji – nie można rozpatrzyć jako „petycji”. Przedmiotem postępowania opisanego w ustawie o petycjach mogą być tylko te pisma, które zawierają realizowalne przez adresata postulaty. Jeżeli zatem pismo wniesione jako „petycja”, zostało zweryfikowane z punktu widzenia jego charakteru prawnego i stwierdzone zostało, że nie jest to skarga, wniosek, ani inne pismo o charakterze formalnym, a podmiot do którego „petycję” wniesiono nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, a ponadto brak jest możliwości przekazania pisma jej adresatowi w trybie ustawy o petycjach, ponieważ żądanie zawarte w piśmie nie należy do zadań i kompetencji żadnego innego podmiotu mogącego być adresatem petycji, to pismo należy zwrócić wnoszącemu, informując go o braku możliwości korzystania z instytucji petycji przy formułowaniu żądania jakie było przedmiotem pisma.”.

Oparty o powyższe zastrzeżenia wniosek o tym, iż przedmiotowe pismo nie stanowi petycji wspierają także te poglądy doktryny prawa, które uzależniają zakwalifikowanie danego pisma jako petycji od skonkretyzowania jej przedmiotu. Wśród tych opinii wyróżnić należy następujące: „Realizacja petycji może obejmować zarówno tworzenie i zmianę aktów normatywnych, rozstrzyganie spraw w aktach administracyjnych, jak i podejmowanie działań społeczno-organizatorskich i czynności materialno-technicznych, poświadczenia i inne działania (w tym zawieranie umów i ugód). Konsekwencją tego jest takie określenie

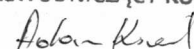
przedmiotu petycji, z którego wynikałyby nie tylko żądanie konkretnego działania, ale także forma prawna działania, w jakiej realizacja tego żądania powinna nastąpić. W literaturze twierdzi się nawet, że podmiot wnoszący petycję musi w niej wskazać zarówno cel, jaki organ powinien osiągnąć w swojej działalności, jak i prawną formę działania, która w jego ocenie, powinna prowadzić do realizacji zawartego w petycji postulatu.” (Hrynicki Wojciech Mateusz, Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie, Opublikowano: WKP 2022) oraz „Konkretne postulaty wyrażone w petycji w imię dobra wspólnego wiążą się wówczas z prośbą podmiotu wnoszącego pismo petycję o podjęcie działań prawnych lub faktycznych ukierunkowanych na rozstrzygnięcie kolizji między dobrem częściowym a dobrem wspólnym na rzecz tego ostatniego.” (Ożóg Michał, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach Opublikowano: Prz.Sejm. 2015/5/117-142).

Pismo z dnia 9 kwietnia 2024 r. stanowi de facto próbę podważenia zasadności decyzji z dnia 27 września 2022 r. wydanej przez Wójta Gminy Kleszczów. Takie działanie winno być jednak dokonywane w ramach przewidzianej w tym celu przez ustawodawcę właściwej procedury. Ostatecznie podważyć należy nieuzasadnione twierdzenie autorów w/w pisma, iż obecny stan rzeczy określić należy jako „niezgodny z prawem” (skoro działania, które miałyby zostać podjęte polegałyby na „przywróceniu stanu zgodnego z prawem”).

Z tych wszystkich względów Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kleszczów uznaje, iż pismo z dnia 9 kwietnia 2024 r. nie stanowi petycji, w związku z czym wyżej wymienione pismo wraz z załącznikami winno zostać zwrócone wnoszącemu.

W załączeniu projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia pisma dotyczącego podjęcia wszelkich możliwych działań przez Władze Gminy Kleszczów – Wójta Gminy i Radę Gminy w Kleszczowie w sprawie uniemożliwienia jakiejkolwiek działalności, w szczególności działalności przemysłowej, która prowadziłaby do zanieczyszczenia środowiska poprzez zrzut zanieczyszczeń, ścieków do Strugi Aleksandrowskiej na terenie Gminy Szczerców wraz z uzasadnieniem.

PRZEWODNICZĄCY KOMISJI


Adam Książek