

## OPINIA

### KOMISJI SKARG, WNIOSEKÓW I PETYCJI

z dnia 24 września 2024 roku

**w sprawie rozpatrzenia pisma dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z petycją o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt i innych powiązanych tematycznie ustaw**

Do Urzędu Gminy w Kleszczowie w dniu 12 lipca 2024 roku wpłynęła uchwała w sprawie wystąpienia do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z petycją „(...) o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt i innych ustaw powiązanych tematycznie”. Z treści § 1 ust. 4 ww. uchwały wynika, że organ uchwałodawczy gminy zwrócił się do Gminy Kleszczów „(...) z petycją o podjęcie tożsamej uchwały.”.

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 wskazuje się, że „(...) Jak już wskazywano,

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.

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 wyniku analizy treści petycji Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kleszczów na posiedzeniu w dniu 24 września 2024 roku stwierdziła, że realizacja żądania w niej zawartego tj. podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do Sejmu Rzeczypospolitej z petycją, nie mieści się w zakresie zadań i uprawnień jakie przewidział ustawodawca dla jednostek samorządu terytorialnego. 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). Zadania rady gminy zostały natomiast określone w art. 18 u.s.g. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei w ust. 2 ustawodawca wymienił przykładowo kategorie spraw zastrzeżonych dla rady. Nie oznacza to, że nie może ona podejmować aktywności również w innych sprawach, mogą to być jednak wyłącznie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie przekazane innym podmiotom. W orzecznictwie trafnie wskazuje się przy tym, że to właśnie art. 18 ust. 1 u.s.g. upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, o ile działania te pozostają w granicach zadań gmin przewidzianych w prawie (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 269/11, CBOSA). Niewątpliwie poza zakresem właściwości gminy znajdują się sprawy ogólnokrajowe, czy należące z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych.”

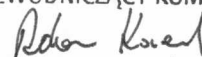
Przychylić się również należy do poglądu wyrażonego w doktrynie prawa (J. Wilk, Konstytucyjne prawo petycji w świetle regulacji ustawy o petycjach, Opublikowano: LEX/el. 2015), gdzie podano: „Pismo może być zatem zakwalifikowane jako petycja tylko wtedy, gdy żądanie jakie zostało skierowane do adresata 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 przychylił 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.”.

Tym samym rzeczony pismo nie stanowi petycji w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach, z uwagi na fakt, iż zostało złożone przez podmiot nieuprawniony. W ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kleszczów żądanie podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do Sejmu Rzeczypospolitej z petycją, nie mieści się w zakresie zadań i uprawnień jakie przewidział ustawodawca dla jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów. Ponadto nie ustalono innego właściwego podmiotu, mogącego być potencjalnym adresatem petycji, w związku z czym pismo z dnia 12 lipca 2024 roku należy zwrócić wnoszącemu.

W załączeniu projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia pisma dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z petycją o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt i innych powiązanych tematycznie ustaw wraz z uzasadnieniem.

PRZEWODNICZĄCY KOMISJI

  
Adam Książek

**Projekt**

wypracowany przez Komisję Skarg, Wniosków i  
Petycji Rady Gminy Kleszczów

**UCHWAŁA NR .....  
RADY GMINY KLESZCZÓW**

z dnia ..... 2024 r.

**w sprawie rozpatrzenia pisma dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej z petycją o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji ustawy  
o ochronie zwierząt i innych powiązanych tematycznie ustaw**

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, 721) oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) uchwała się, co następuje:

§ 1. Rada Gminy Kleszczów nie kwalifikuje jako petycji pisma z dnia 12 lipca 2024 roku dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z petycją o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt i innych powiązanych tematycznie ustaw.

§ 2. Uzasadnienie rozstrzygnięcia zawartego w § 1 powyżej zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Gminy Kleszczów

**Michał Rejniak**

INSPEKTOR  
ds. obsługi komisji Rady Gminy

**Radca Prawny**

**Joanna Olczykowska**  
td-M-1939

## Uzasadnienie

Do Urzędu Gminy w Kleszczowie w dniu 12 lipca 2024 roku wpłynęła uchwała w sprawie wystąpienia do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z petycją „(...) o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt i innych ustaw powiązanych tematycznie”. Z treści § 1 ust. 4 ww. uchwały wynika, że organ uchwałodawczy gminy zwrócił się do Gminy Kleszczów „(...) z petycją o podjęcie tożsamej uchwały.”.

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 wskazuje się, że „(...) Jak już wskazywano, 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.

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 wyniku analizy treści petycji Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kleszczów na posiedzeniu w dniu 24 września 2024 roku stwierdziła, że realizacja żądań w niej zawartego tj. podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do Sejmu Rzeczypospolitej z petycją, nie mieści się w zakresie zadań i uprawnień jakie przewidział ustawodawca dla jednostek samorządu terytorialnego. 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). Zadania rady gminy zostały natomiast określone w art. 18 u.s.g. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei w ust. 2 ustawodawca wymienił przykładowo kategorie spraw zastrzeżonych dla rady. Nie oznacza to, że nie może ona podejmować aktywności również w innych sprawach, mogą to być jednak wyłącznie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie przekazane innym podmiotom. W orzecznictwie trafnie wskazuje się przy tym, że to właśnie art. 18 ust. 1 u.s.g. upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, o ile działania te pozostają w granicach zadań gmin przewidzianych w prawie (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 269/11, CBOSA). Niewątpliwie poza zakresem właściwości gminy znajdują się sprawy ogólnokrajowe, czy należące z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych.”.

Przychylić się również należy 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 przychylił 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.”.

Tym samym rzeczony pismo nie stanowi petycji w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach, z uwagi na fakt, iż zostało złożone przez podmiot nieuprawniony.

W ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kleszczów żądanie podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do Sejmu Rzeczypospolitej z petycją, nie mieści się w zakresie zadań i uprawnień jakie przewidział ustawodawca dla jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów. Ponadto nie ustalono innego właściwego podmiotu, mogącego być potencjalnym adresatem petycji.

Z tych wszystkich względów Rada Gminy uznaje, iż pismo z dnia 12 lipca 2024 r. nie stanowi petycji, w związku z czym wyżej wymienione pismo wraz z załącznikami winno zostać zwrócone wnoszącemu.