

OPINIA

KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI

z dnia 23 września 2025 roku

w sprawie rozpatrzenia pisma dotyczącego podjęcia uchwały kierunkowej zobowiązującej samorządową władzę wykonawczą do użycia wszelkich prawnych metod, aby nie dopuścić do utworzenia na terenie gminy jakichkolwiek ośrodków dla nielegalnych imigrantów

Do Urzędu Gminy w Kleszczowie w dniu 3 lipca 2025 r. wpłynęło pismo zatytułowane jako "Petycja" w interesie publicznym, mająca na celu podjęcie działań w zakresie zapobieżenia tworzenia na terenie gminy ośrodków dla nielegalnych imigrantów, czy to w ramach przyjmowania imigrantów na mocy tzw. Paktu Migracyjnego przyjętego przez organy uchwałodawcze Unii Europejskiej czy wszelkiego innego rodzaju umów międzynarodowych albo krajowego prawodawstwa. By osiągnąć ten cel, wnoszący "Petycję" wzywają samorządowy organ stanowiący do przyjęcia uchwały kierunkowej zobowiązującej samorządową władzę wykonawczą do użycia wszelkich prawnych metod, aby nie dopuścić do utworzenia na terenie gminy jakichkolwiek ośrodków dla nielegalnych imigrantów.

Odnosić 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.".

W ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kleszczów pismo z dnia 3 lipca 2025 roku nie stanowi petycji w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach, a to z następujących n/w względów.

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 wyżej wymienionych 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.

Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25.04.2017 roku I OSK 117/17, zakres działania gminy został określony przede wszystkim w art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Rozpatrując żądanie zawarte w "petycji" organ stanowiący jest zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa. Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Żądania objęte "petycją" wykraczają poza zakres spraw określonych w art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego organowi stanowiącemu gminy w art. 18. ust. 2 pkt 2 wymienionej ustawy. Przepis ten zezwala radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc wyłącznie na wydawanie aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających ogólne wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Tego rodzaju uchwała powinna określać ogólne cele i priorytety, a nie polecenia wykonania wymienionych spraw. Takie rozumowanie stanowienia kierunków działania wójta wynika z ustawy o samorządzie gminnym, która w jednoznaczny sposób rozdziela funkcje wójta i rady gminy, przyznając wójtowi funkcje wykonawcze zaś radzie funkcje stanowiące i kontrolne. W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca wskazuje w art. 30 u.s.g., że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami

prawa (w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady gminy, określa sposoby ich wykonania, gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet, podejmuje przedsięwzięcia inwestycyjne), a na mocy art. 31 u.s.g. kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. W konsekwencji tak ukształtowanego podziału brak jest uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. W ramach kompetencji rada gminy może podejmować uchwały w granicach zadań gminy, w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami dla innych podmiotów.

Tymczasem sprawy z zakresu polityki migracyjnej pozostają poza właściwością rady. W ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kleszczów formułowanie przez radę gminy w ramach uchwały kierunkowej nakazów konkretnych zachowań i wytycznych, które narzucają organowi wykonawczemu gminy obowiązek podjęcia konkretnych działań należy uznać za nieuprawnione. Ponadto za niedopuszczalne uznać należy podejmowanie uchwał kierunkowych, których realizacja oznacza wkroczenie w kompetencję innych podmiotów. Przepis art. 18. ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" wójta należy interpretować w ten sposób, że uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on natomiast być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji określonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem i terminem jego realizacji. Z takim stanowiskiem korespondują wyroki WSA w Krakowie: z dnia 1 grudnia 2022 roku sygn. akt. II SA/Kr 1114/22 oraz z 13 grudnia 2023 roku sygn. akt III SA/Kr 1221/23.

Przepis posługujący się pojęciem "stanowienia o kierunkach działania" należy odczytywać jako określenie przez radę, ogólnych, generalnych i strategicznych w danym okresie celów działania wójta, które pozostają w zakresie właściwości gminy, znajdują aktualnie lub mogą w przyszłości znaleźć źródła finansowania w budżecie gminy. Jest to w pewnym sensie przepis zapewniający koordynację działań obu organów gminy (wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2022 roku, sygn. akt III OSK4140/21).

Pismo z dnia 3 lipca 2025 r. wzywa Radę Gminy Kleszczów do przyjęcia uchwały kierunkowej w temacie migracji. Nadmienić należy, że polityka migracyjna pozostaje poza zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego, jest zagadnieniem ogólnopaństwowym i podlega rozstrzygnięciom administracji centralnej.

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

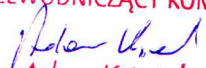
każda czynność organu samorządu terytorialnego musi się zatem mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone 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).".

W związku z powyższym, przedmiotowa "petycja" nie dotyczy kwestii mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organu do którego została skierowana a zatem 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.”.

Z tych wszystkich względów Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kleszczów uznaje, że pismo z dnia 3 lipca 2025 roku 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 uchwały kierunkowej zobowiązującej samorządową władzę wykonawczą do użycia wszelkich prawnych metod, aby nie dopuścić do utworzenia na terenie gminy jakichkolwiek ośrodków dla nielegalnych imigrantów wraz z uzasadnieniem.

PRZEWODNICZĄCY KOMISJI

Adam Książek