

Temat:RE: prośba o opinię
Data:Tue, 31 Mar 2020 11:11:25 +0200
Nadawca:Kamila Kosowska
Adresat:'Monika Marcinkowska
Kopia:'Alicja Jasińska

Witam,

Poniżej przesyłam analizę.

Zgodnie z definicją legalną 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. W świetle art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach można przyjąć, że petycja stanowi takie wystąpienie, które zawiera żądanie podjęcia przez organ władzy publicznej określonego co do treści i formy prawnej działania mieszczącego się w zakresie zadań i kompetencji jej adresata. Podmiot wnoszący petycję musi w niej wskazać zarówno cel, jaki organ powinien osiągnąć w swojej działalności, jak i prawną formę działania (np. przez wszczęcie w określonej sprawie postępowania administracyjnego z urzędu, wydanie aktu normatywnego, podjęcie konkretnej czynności społeczno-organizatorskiej), która – w jego ocenie – powinna prowadzić do realizacji zawartego w petycji postulatu (tak Gajewski, komentarz do art. 2 ustawy o petycjach, Legalis 2015).

Wnioskodawca zawniósł o podjęcie przez Radę Miejską Strzelina uchwały w sprawie ochrony zdrowia mieszkańców Gminy poprzez wyrażenie negatywnego stanowiska w zakresie określonym w treści pisma wraz z podjęciem określonych działań.

Petycje wnoszone do rady gminy muszą mieścić się w zakresie właściwości rady. Podobnie w § 18 ust. 3 Statutu jest mowa, że przedmiotem działania komisji (powołanych w Radzie) są wszystkie sprawy należące do wyłącznej właściwości Rady. A zgodnie z § 102 ust. 2 pkt 1 Statutu, petycja, której rozpatrzenie należy do właściwości rady kierowana jest do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Ustawodawca nie wskazał wyrażnej podstawy prawnej, na podstawie której rada gminy mogłaby podejmować tego typu uchwały jak zawniósowane w treści pisma. Jednakże co do zasady zadaniem własnym gminy jest ochrona zdrowia, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, a zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Na podstawie § 65 ust. 1 pkt 3 Statutu, przedmiotem uchwały mogą być apele, rezolucje i stanowiska. Na podstawie § 65 ust. 4 Statutu, w sprawach ogólnospołecznych Rada podejmuje rezolucje lub apele oraz zajmuje stanowiska. W rezultacie przedmiotowe pismo można uznać za petycję, gdyż mieści się w ogólnym zakresie działalności Rady Miejskiej Strzelina, która może wyrażać w formie nie władczych, intencyjnych uchwał swoje stanowiska, apele czy rezolucje. Pismo powinno być rozpatrzone w trybie ustawy o petycjach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w przedmiocie badania uchwały intencyjnej w wyroku z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 849/18 podniósł, że: „należy podnieść, że zakwestionowana rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 8 i ust. 3 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W myśl art. 7 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy do zadań własnych gminy należy zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy edukacji publicznej. Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym

przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. 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 (por. A. Szewc, Komentarz do art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Samorząd gminny, System Informacji Prawnej LEX, podobnie Cz. Martysz, Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX).

Jednocześnie wszelkie dopuszczalne prawnie działania gminy i jej organów mogą być związane przepisami w większym lub mniejszym stopniu. O ile są to działania władcze o charakterze zewnętrznym, tzn. wkraczające w sferę uprawnień podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie i służbowo, to formy i granice takiej ingerencji powinny wyraźnie wynikać z ustawy. Nie wystarczy w tym przypadku ogólna norma zakresowa zawarta w art. 6, 7, 15 czy art. 18 ust. 1 u.s.g. W odniesieniu do działań niewładczych, gdy nie wkracza się w sferę praw i obowiązków innych podmiotów prawa, w tym również organów wykonawczych gminy, taka podstawa prawna jest wystarczająca.

Podkreślić również należy, że każda działalność rady gminy (miasta), jako organu kolegialnego przyjmuje formę uchwały (w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę. W praktyce przepisy statutów wskazują na takie formy aktów wydawanych przez radę jak: apel, rezolucja, stanowisko, opinia itp. Mimo sporów w doktrynie odnośnie do szczegółowej i wyczerpującej definicji pojęcia "uchwały", najogólniej można jednak przyjąć, że jest to forma działania kolegialnego organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli podjęty w trakcie jego posiedzenia. Uchwała, zależnie od swojej treści, może być przy tym jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym. Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że uchwały są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięciami (aktami woli) podejmowanymi przez radę gminy (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1262/08, CBOSA). Stąd sama nazwa uchwały nie świadczy jeszcze o jej charakterze prawnym i wymaganej podstawie. Wynika to z jej treści. O ile uchwały stanowiące akty prawa miejscowego lub inne uchwały o charakterze władczym, jak akty stosowania prawa w sprawach powierzonych radzie gminy, akty współstosowania prawa takie jak: zawieranie umów, czy porozumień, muszą posiadać wyraźną i dookreśloną podstawę prawną w przepisach ustawy, wskazującą na możliwość i granice działania organu, to do wydania aktu o charakterze niewładczym, a do tej kategorii można zaliczyć różnego rodzaju uchwały intencyjne, wystarczającą podstawą prawną jest norma kompetencyjna. W ocenie Sądu oznacza to, że akty o charakterze niewładczym muszą się mieścić w kompetencjach gminy i jej organu stanowiącego, określonych przez ustawy. W przypadku aktów władczych wymagane jest natomiast dodatkowo wyraźne upoważnienie ustawowe wskazujące na możliwe sposoby rozstrzygnięcia i jego formę”.

Jako, że petycja wpłynęła na adres e-mailowy UMiG, należy uznać, że została złożona do niewłaściwego organu oraz zastosować art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach, zgodnie z którym: Adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Burmistrz powinna przekazać w wyżej wskazanym terminie petycję Radzie Miejskiej, zawiadamiając o tym podmiot, który wniósł petycję. Jednocześnie należy wskazać, że wniesione pismo zawiera braki formalne, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o petycjach, petycja powinna zawierać:

1. oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;
2. wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;
3. oznaczenie adresata petycji;
4. wskazanie przedmiotu petycji.

Z treści petycji wynika, że wnosi ją grupa podmiotów –

W rezultacie pismo zawiera braki formalne w zakresie pkt 1 i 2 powyżej, gdyż wymieniono tylko kilka osób (a nie wszystkie 200 podmiotów, które wnoszą petycję), nie wskazano miejsca zamieszkania lub siedziby tych podmiotów, ani podmiotu wnoszącego petycję. Do pisma nie dołączono również żadnego dokumentu, który wskazywałby, kto reprezentuje grupę podmiotów.

Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o petycjach, jeżeli petycja nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy o petycjach pozostawia się ją bez rozpatrzenia. W rezultacie Rada Miejska Strzelina powinna pozostawić petycję bez rozpatrzenia, podejmując właściwą uchwałę w tym zakresie. Petycja powinna zostać skierowana uprzednio do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, która przedstawi Radzie swoje stanowisko w tym zakresie wraz z projektem uchwały w sprawie rozpatrzenia przedmiotowej petycji.

Ponadto należy na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieścić informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji i datę jej złożenia. Należy jednak poddać anonimizacji nazwę podmiotu wnoszącego petycję, gdyż w treści petycji nie ma zgody, o której jest mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach. Informacja, o której mowa powyżej, jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach).

Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia (art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach).

Podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach).

Pozdrawiam,

Kamila Kosowska

Radca prawny, wspólnik _____

Kancelaria Radców Prawnych LEXTRA Wiliczekiewicz i Maciejewski Sp.k.

ul. Księcia Witolda 43/5, 50-202 Wrocław