



Warszawa, 04-01-2023 r.

**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Konstytucyjnego,  
Międzynarodowego i Europejskiego**

**VII.604.1.2023.CW**

**Pani  
Katarzyna Sarnowska  
Przewodnicząca Rady Miejskiej w  
Śremie  
Rada Miejska w Śremie  
e-PUAP**

Szanowna Pani Przewodnicząca,

w dniu 27 grudnia 2022 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek Pana Patryka Króla, autora petycji do Rady Miejskiej w Śremie z dnia 1 sierpnia 2022 roku oraz z dnia 11 października 2022 roku oznaczonych w rejestrze petycji numerem 2/2022 i 3/2022. Wnioskodawca w treści pisma skierowanego do Rzecznika podnosi, że petycje te rozpoznano w sposób niewłaściwy, co stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa do petycji, o którym mowa w art. 63 Konstytucji RP.

W kontekście podniesionego zarzutu należy zauważyć, że Rada Miejska w Śremie w odpowiedzi na pierwszą z przywołanych petycji postanowiła zgodnie z treścią uchwały Rady Nr 434/XXXVIII/2022 nie uwzględnić tejże petycji. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że powodem takiej decyzji było to, że uwzględnienie petycji prowadziłoby

do „naruszenia obowiązującego prawa”. W tekście petycji z dnia 1 sierpnia 2022 roku Wnioskodawca, postulując utworzenie przy organach samorządu lokalnego w Śremie Młodzieżowej Rady Miejskiej, użył bowiem sformułowania brzmiącego „wnoszę o [jej] utworzenie”. Tymczasem, jak wskazała Rada Miejska w uzasadnieniu uchwały, „zgodnie z art. 5b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rada gminy wyraża zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek: 1) wójta; 2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności: a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 oraz z 2021 r. poz. 1038, 1243, 1535 i 2490), działających na terenie danej gminy, b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy”. Opierając się na treści przywołanego przepisu, organ postanowił nie uwzględnić petycji Wnioskodawcy, wskazując, że nie jest on podmiotem wymienionym w tym przepisie, a więc nie posiada zdolności wnioskowej w procedurze powoływania młodzieżowej rady gminy.

Przywołany powyżej sposób rozpatrzenia petycji Wnioskodawcy jest nieprawidłowy z kilku względów.

Po pierwsze, należy wskazać, że ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) stanowi odrębną względem innych procedur prawa administracyjnego regulację korzystania przez obywateli z konstytucyjnego prawa do składania petycji, o którym mowa w art. 63 Konstytucji RP. Prawo do petycji jest przy tym mocniej chronione niż prawo do składania skarg i wniosków, a ponadto jest ono odrębne od tych ostatnich praw i nie może być z nimi utożsamiane (zob. M. Ożóg, *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, Przegląd Sejmowy 2015, nr 5, s. 121). W związku z tym stosowanie w celu ustalenia formalnej dopuszczalności i poprawności petycji przepisów innych ustaw regulujących innego rodzaju postępowania regulowane w prawie publicznym, jest pozbawione podstawy.

W szczególności o niedopuszczalności rozpatrzenia żądania wnioskodawcy nie można orzekać w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie gminnym powołane przez organ.

Po drugie, należy podkreślić, że istotą prawa do petycji jest możliwość zwracania się przez obywateli w interesie publicznym do organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne z prośbą o skorzystanie przez nie zarówno z posiadanych przez nie kompetencji prawnych, jak i faktycznych możliwości działania. Znalazło to wprost wyraz w treści art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, zgodnie z którym „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”. Przede wszystkim użycie przez ustawodawcę wyrażenia „podjęcia rozstrzygnięcia lub **innego działania**” oraz „**w szczególności** poprzez” wskazuje na to, że żądania i cele mogące być przedmiotem petycji wskazane są w ustawie jedynie przykładowo oraz że żądania te i cele mogą być osiągnięte przez właściwe organy na różne sposoby, to jest zarówno poprzez zmianę przepisów prawa, rozpatrzenia indywidualne, jak i działania faktyczne (zob. W. M. Hrynicki, *3.1. Regulacja ustawowa* [w:] „Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie”, Warszawa 2022, LEX). W kontekście możliwości uwzględnienia żądania określonego w petycji decydujące są zatem kompetencje i możliwości po stronie organu, który jest adresatem petycji, a nie po stronie autora petycji.

Z istoty petycji, o której wspomniano powyżej, wynika zatem, że prawo do petycji ma dla obywateli znaczenie przede wszystkim w sytuacjach, w których nie posiadają oni samodzielnie kompetencji prawnych i faktycznych do osiągnięcia określonego celu, z którym wiąże się pewien interes publiczny. W tym kontekście można by wskazać na liczne zastosowania petycji prowadzące do zmiany powszechnie obowiązującego prawa krajowego, jak i prawa lokalnego, także jako działanie omijające odrębną

procedurą obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Wykładnia przepisów Konstytucji RP oraz ustawy o petycjach, zgodnie z którą o możliwości uwzględnienia petycji decyduje kształt uprawnień, w tym – jak w niniejszej sprawie – zdolności wnioskowej do inicjowania określonych działań, prowadzi do wydrążenia prawa do petycji z jego istoty i pozbawienia go skuteczności.

Do tego dodać należy, że o dopuszczalności petycji decydują wyłącznie kryteria wskazane w ustawie o petycjach. W tym kontekście należy uznać, że chociaż formalnie organ w uchwale użył sformułowania wskazującego na ropatrzenie petycji, petycja ta nie została rozpatrzona. W rzeczywistości dokonano bowiem negatywnej oceny dopuszczalności petycji w odniesieniu do treści żądania w powiązaniu z sytuacją prawną i faktyczną autora petycji. Jeżeli natomiast nie ma podstaw do pozostawienia petycji bez rozpatrzenia z przyczyn formalnych, zgodnie z art. 13 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”. Co istotne, przez „załatwienie petycji” należy przy tym rozumieć merytoryczne odniesienie się do treści żądania petycji, czyli wskazanie, czy w ocenie podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji jest ona zasadna albo niezasadna (zob. J. Jaśkiewicz [w:] *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015, art. 13).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że petycje Wnioskodawcy nie zostały rozpatrzone w rozumieniu przepisów ustawy o petycjach. Treść uzasadnień przytoczonych na wstępie uchwał Rady Miejskiej w Śremie nie odnosi się bowiem do zasadności żądania Wnioskodawcy, a jedynie do kwestii braku zdolności prawnej do inicjowania procedury powoływania młodzieżowych rad gminy. W związku z tym, że zdolność taką niewątpliwie posiada Rada Miejska w Śremie, uwzględniając przedstawione powyżej uwagi, odpowiedź na petycję powinna zawierać uzasadnienie

dotyczące tego, czy Rada uważa za zasadne skorzystanie z przysługujących jej kompetencji.

W związku z powyższym, działając z upoważnienia Rzecznika na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), pragnę zwrócić się do Pani Przewodniczącej oraz pozostałych członków Rady Miejskiej w Śremie z uprzejmą prośbą o ponowne rozpatrzenie pierwszej petycji Wnioskodawcy z uwzględnieniem zawartych w niniejszym piśmie uwag RPO.

Będę wdzięczny Pani Przewodniczącej za poinformowanie Rzecznika o działaniach podjętych w związku z niniejszym wystąpieniem.

Łączę wyrazy szacunku

Mirosław Wróblewski

Dyrektor Zespołu

/-podpisano elektronicznie/