

Projekt

z dnia 21 kwietnia 2026 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR .../XXI/2026
RADY GMINY DĘBOWIEC**

z dnia 28 kwietnia 2026 r.

**w sprawie pozostawienia bez rozpatrzenia petycji dotyczącej wprowadzenia pod obrady Rady
stanowiska w sprawie znaczenia rolnictwa dla wspólnoty lokalnej**

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) oraz w związku z art. 3, art. 4 ust. 2 pkt 4 oraz art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870) **Rada Gminy Dębowiec uchwala, co następuje:**

§ 1. Po zapoznaniu się z petycją z dnia 14 lutego 2026 r. zatytułowaną „Wniosek o wprowadzenie pod obrady Rady stanowiska w sprawie znaczenia rolnictwa dla wspólnoty lokalnej”, a także z pismem stanowiącym odpowiedź na wezwanie do uzupełnienia i wyjaśnienia treści petycji, Rada Gminy Dębowiec postanawia pozostawić petycję bez rozpatrzenia.

§ 2. Uzasadnienie stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Przewodniczącego Rady Gminy Dębowiec do zawiadomienia podmiotu wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY

Grzegorz Cymorek

Załącznik do uchwały nr .../XXI/2026

Rady Gminy Dębowiec

z dnia 28 kwietnia 2026 r.

Uzasadnienie

W dniu 14 lutego 2026 r. do Rady Gminy Dębowiec wpłynęło pismo zatytułowane „Wniosek o wprowadzenie pod obrady Rady stanowiska w sprawie znaczenia rolnictwa dla wspólnoty lokalnej” wraz z projektem stanowiska Rady. Po analizie treści pisma organ przyjął, że wystąpienie to należy kwalifikować jako petycję. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach „O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna”, zaś zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy „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.”

Analiza treści pisma prowadzi do wniosku, że zawiera ono żądanie skierowane do organu władzy publicznej, polegające na podjęciu określonego działania przez Radę Gminy, tj. wprowadzeniu określonego punktu do porządku obrad oraz zajęciu stanowiska w sprawie znaczenia rolnictwa dla wspólnoty lokalnej. Tego rodzaju żądanie mieści się w zakresie art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, zgodnie z którym „Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, (...) podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej (...) życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego”.

W konsekwencji pismo to podlega rozpatrzeniu w trybie przewidzianym w ustawie o petycjach. W związku z tym organ zakwalifikował pismo zgodnie z treścią, tj. jako petycję.

Działanie takie było zgodne również z orzecznictwem sądów administracyjnych - w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2010 r., I FZ 281/10, wskazano: „Niewłaściwe oznaczenie rodzaju pisma nie może wywoływać dla strony ujemnych skutków, jeżeli z treści pisma wynika, jaki jest jego rodzaj, a każde pismo, niezależnie od tego, jakie oznaczenie nada mu strona, winno być rozpoznane zgodnie z intencją strony zawartą w treści pisma.” Z kolei w orzecznictwie przywołującym postanowienie NSA z 30 lipca 2021 r., III OZ 531/21, wskazano, że „o charakterze pisma decyduje jego treść, nie tytuł”.

Ustawa o petycjach wymaga, aby petycja zawierała elementy określone w art. 4 ust. 2 tej ustawy. W myśl art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach, „Jeżeli petycja, nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona.

W wykonaniu tego obowiązku do podmiotu wnoszącego petycję skierowano wezwanie do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji. W wezwaniu wskazano, że z pierwotnej treści wystąpienia nie wynika w sposób jednoznaczny, czy intencją wnoszącego jest jedynie wprowadzenie pod obrady sesji określonego projektu, czy też oczekiwanie przyjęcia przez Radę stanowiska o określonej treści. Wskazano również, że nie został sprecyzowany merytoryczny problem, którego stanowisko Rady miałyby dotyczyć, poza bardzo ogólnym odwołaniem do „znaczenia rolnictwa dla wspólnoty lokalnej”.

W niniejszej sprawie brak petycji nie polegał na samym braku rozwiniętej argumentacji, lecz na niewskazaniu w sposób dostatecznie jednoznaczny jej przedmiotu, tj. żądania podmiotu petycję wnoszącego. Ustawa o petycjach wymaga bowiem, aby petycja zawierała „wskazanie przedmiotu petycji”, a więc takie określenie żądania, które pozwala organowi ustalić, jaka konkretnie sprawa ma zostać rozpatrzona i jakie działanie ma być przedmiotem oceny organu – jakich konkretnie działań podmiot wnoszący petycję żąda. Wynika to wprost z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o petycjach. Jednocześnie, jeżeli petycja nie spełnia tego wymogu, podmiot właściwy do jej rozpatrzenia ma obowiązek wezwać do „uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji”, z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, „nie będzie rozpatrzona”. Taki mechanizm wynika wprost z art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach.

W skierowanym wezwaniu organ wskazał więc precyzyjnie, jaki element wymaga uzupełnienia. Nie kwestionowano samego prawa wnoszącego do wystąpienia z petycją ani ogólnego społecznego kontekstu przedstawionego pisma, lecz brak jednoznacznego określenia jego przedmiotu. Organ oczekiwał zatem

wyjaśnienia, czy żądanie dotyczy procedowania załączonego projektu w przedstawionym brzmieniu, czy też ma on wyłącznie charakter materiału pomocniczego, a nadto oczekiwał wskazania, jaki konkretnie, merytorycznie oznaczony problem ma być objęty stanowiskiem Rady, gdyż treść pisma odnosi się do szczególnie szerokiej materii. Tylko takie doprecyzowanie mogło prowadzić do usunięcia braku z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ dopiero ono pozwalałoby ustalić rzeczywisty przedmiot petycji.

W odpowiedzi na wezwanie wnoszący petycję nadesłał obszernie pismo z dnia 18 marca 2026 roku, które nie usunęło jednak wskazanego braku. Z odpowiedzi tej wynikało z jednej strony, że projekt stanowiska ma „charakter roboczy i otwarty”, może podlegać „dowolnym modyfikacjom, uzupełnieniom oraz dostosowaniu”, a z drugiej strony, że intencją wnoszącego jest jego „procedowanie przez Radę oraz przyjęcie – w formie odpowiadającej regulacjom wewnętrznym (np. jako stanowisko, apel lub oświadczenie)”. Jednocześnie pismo to nadal nie prowadziło do jednoznacznego określenia, jaki skonkretyzowany problem ma być przedmiotem działania Rady. W dalszym ciągu odwoływało się ono do bardzo szeroko ujętych zagadnień, takich jak bezpieczeństwo żywnościowe, lokalna gospodarka, dialog społeczny, świadomość społeczna, solidarność oraz budowanie ogólnopolskiej mapy stanowisk samorządów, nie wskazując jednak jednego, wyraźnie oznaczonego przedmiotu petycji, który mógłby podlegać rozpatrzeniu przez organ stanowiący. Nie sprecyzowano przedmiotu petycji w sposób jednoznacznie pozwalający Radzie ocenić w sprawie jakiego konkretnego problemu ma podjąć uchwałę rozpatrując czy petycję uznaje za zasadną czy nie zasadną. Bez wątplenia wskazanie przedmiotu petycji jest niezbędne dla ustalenia przez adresata petycji swojej właściwości w sprawie jak i merytorycznego rozpatrzenia petycji.

W realiach niniejszej sprawy odpowiedź na wezwanie nie doprowadziła zatem do skutecznego wyjaśnienia treści petycji w rozumieniu art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach. Nie została usunięta zasadnicza niejasność co do tego, czego konkretnie domaga się wnoszący. W związku z czym należy uznać, że mimo wezwania nie został wskazany w sposób dostatecznie precyzyjny przedmiot petycji, którego wymaga art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Powyższa ocena pozostaje zgodna z konstytucyjną zasadą legalizmu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Jednocześnie, zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji, „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.” Rada gminy, jako organ stanowiący, nie może abstrahować od ustawowo określonych przesłanek i trybu postępowania w sprawach petycji ani samodzielnie rekonstruować przedmiotu petycji w miejsce jej autora. Organ nie może więc zastępować wnoszącego w formułowaniu przedmiotu petycji ani samodzielnie rekonstruować go na podstawie ogólnych założeń, intencji czy szerokiego tła społecznego przedstawionego w piśmie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się pierwszeństwo treści pisma nad jego nazwą oraz konieczność odczytywania rzeczywistej intencji wnoszącego z samej treści wystąpienia. Zgodnie z orzecznictwem bowiem to na treści pisma ma bazować organ, nie zaś na innych danych, co podkreślił NSA w postanowieniu z dnia 22 listopada 2022 roku (II OSK 2257/22) wskazując, że: „W takich sytuacjach priorytet należy przyznać treści pisma, bowiem z niej wynika intencja strony”. Z kolei, zgodnie ze stanowiskiem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 10 marca 2022 roku (II OSK 2821/21) „Należy przy tym podkreślić, że to nie organ, a strona formułuje zamierzenia, jakie chce podjąć w postępowaniu czy wywołać składanym wnioskiem. W przypadku niejednoznaczności pisma, istotna jest ocena intencji strony, gdyż to ona jest dysponentem przysługujących jej uprawnień do inicjowania postępowania.”

Znaczenie tych wyroków w niniejszej sprawie jest zasadnicze. Skoro to treść pisma ma decydować o jego kwalifikacji i zakresie, a nie organ ma formułować za autora jego zamiar procesowy, to brak jednoznacznego określenia przedmiotu petycji nie może zostać uzupełniony przez samodzielną interpretację organu wykraczającą poza treść nadesłanych pism. Ustawa o petycjach przewiduje na taką sytuację konkretny mechanizm: wezwanie do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji, a w razie nieskutecznego usunięcia braku – pozostawienie petycji bez rozpatrzenia.

W tym stanie rzeczy Rada Gminy Dębowiec stwierdza, że mimo wezwania skierowanego w trybie art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach brak polegający na niewskazaniu w sposób jednoznaczny przedmiotu petycji nie został skutecznie usunięty. Skoro po stronie organu nie istnieje kompetencja do samodzielnego konstruowania za wnoszącego przedmiotu petycji, a sama ustawa nakazuje w takim przypadku pozostawić petycję bez rozpatrzenia, podjęcie niniejszej uchwały jest zasadne i konieczne.