

OPINIA PRAWNA

dotycząca trybu rozpatrywania wniosków składanych do rady gminy (miasta)

sporządzona dnia 28 lutego 2022 r.
przez r. pr. Magdalenę Bar
z kancelarii Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony
środowiska, sp. z o.o. we Wrocławiu
na zlecenie Fundacji Ekorozwoju z Wrocławia

Spis treści:

- I. Cel i zakres opinii
- II. Stan faktyczny
- III. Analiza prawna
- IV. Podsumowanie

I. Cel i zakres opinii

1. Celem opinii jest odpowiedź na następujące pytanie postawione przez Fundację Ekorozwoju (FER):

W naszej praktyce zdarzają się sytuacje, gdy my jako Fundacja lub osoby z nami współpracujące składają do rady gminy (miasta) wniosek o ustanowienie konkretnego drzewa (drzew) pomnikiem przyrody, jednak odpowiedź (odmowna) na ten wniosek przesyłana jest przez urzędników urzędu gminy (miasta), a nie przez radę. Czy jest to postępowanie prawidłowe? Czy wniosek kierowany do rady gminy może być załatwiony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zamiast przez radę?

2. Opinia dotyczy zatem tego jak, zgodnie z prawem, powinien wyglądać tryb rozpatrywania wniosku złożonego do rady gminy.

Nie obejmuje ona rozważania i oceny czy dane drzewo powinno, czy nie powinno być objęte ochroną jako pomnik przyrody. Kwestia ustanowienia pomnika leży w gestii rady gminy, która ma kompetencję w sprawie podjęcia uchwały w tym zakresie.

3. Opinia zostanie sporządzona na podstawie stanów faktycznych przedstawionych przez FER. Przykładowy, reprezentatywny dla opisywanego zagadnienia stan faktyczny zostanie opisany w części II poniżej.

II. Stan faktyczny

4. Osoba fizyczna (radna osiedlowa) złożyła do rady miasta wniosek o objęcie ochroną pomnikową wskazanego drzewa. Do wniosku dołączony był dokładny opis drzewa, a także opinia przyrodnicza potwierdzająca jego walory przyrodnicze.

Wnioskująca wykazywała dlaczego, jej zdaniem, drzewo spełnia przesłanki uznania go za pomnik przyrody opisane w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody¹ (tj. że posiada odpowiedni obwód pnia oraz wyróżnia się odpowiednimi cechami na tle innych drzew).

5. Dnia następnego po złożeniu opisanego wyżej wniosku, przewodniczący rady miasta przekazał go do prezydenta miasta „celem weryfikacji i udzielenia odpowiedzi wnioskodawcy”.

6. Po kilku dniach wnioskodawcy otrzymała odpowiedź podpisaną przez dyrektorę jednego z wydziałów urzędu miasta informującą, że – zdaniem tego wydziału - mimo przekroczenia minimalnej granicy obwodu kwalifikującego do objęcia ochroną pomnikową drzewo to nie kwalifikuje się do objęcia ochroną prawną, ponieważ nie wyróżnia się szczególnie na tle innych drzew tego samego gatunku na terenie miasta.

7. Wnioskodawcy nie otrzymała na swój wniosek odpowiedzi z rady miasta.

8. W latach poprzedzających złożenie opisanego wyżej wniosku do rady miasta, radni osiedla składali wnioski o ustanowienie tego samego drzewa pomnikiem przyrody kierując je (błędnie) do prezydenta miasta (wysyłając na adresy różnych wydziałów urzędu miasta).

Kwestia ta nie jest jednak istotna dla tematu niniejszej opinii, ponieważ przedmiotem niniejszej opinii jest – jak wskazano wyżej – rozstrzygnięcie sposobu w jaki powinny być załatwiane wnioski kierowane do rady miasta.

III. Analiza prawna

9. Ustanowienie pomnika przyrody leży w kompetencji rady gminy (miasta): wymaga pojęcia odpowiedniej uchwały rady (art. 44 ust. 1 uop²). Rada dysponuje tutaj pewnym uznaniem co do ustanowienia lub nieustanowienia pomnika.

10. Członkowie społeczeństwa (osoby fizyczne, organizacje ekologiczne itd.) nie mają wprawdzie roszczenia do rady o podjęcie określonej uchwały (np. nie mogą wyegzekwować

¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody (Dz. U. poz. 2300)

² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 z późn. zm.)

jej podjęcia na drodze sądowej), jednak mogą występować z wnioskiem lub petycją o podjęcie przez radę odpowiedniego działania.

11. Wniosek postulujący utworzenie pomnika przyrody może zostać złożony w trybie działu VIII Kpa³, zatytułowanego „Skargi i wnioski” (nie należy mylić go z wnioskiem o wydanie decyzji administracyjnej wydawanej w przypadkach rozstrzygania spraw indywidualnych – to zupełnie inny tryb postępowania).

12. Sposób rozpatrywania tego typu wniosków uregulowany jest w art. 221 – 226a oraz w art. 241 – 247 Kpa oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴.

13. Wniosek opisany w części II powyżej należy uznać właśnie za wniosek złożony w trybie działu VIII Kpa (mimo, że nie powołano się w nim wyraźnie na te przepisy), jako że żaden inny przewidziany prawem tryb nie wchodził tu w grę (może poza petycją, ta jednak powinna spełniać nieco inne wymagania), a tryb z działu VIII Kpa należy tu uznać za odpowiedni. Opisany wyżej wniosek powinien być więc rozpatrzony zgodnie z przepisami wskazanymi w pkt 11 powyżej.

14. Zgodnie z art. 242 § 1 Kpa, wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku – czyli do tych, które mają kompetencję w sprawie objętej wnioskiem. Ustanowienie pomnika przyrody należy do kompetencji rady gminy (miasta), więc opisywany wyżej wniosek został skierowany prawidłowo (zresztą w przypadku nieprawidłowego skierowania wniosku przez wnioskodawcę organ, który wniosek otrzymał powinien go przekazać wg właściwości – zob. art. 243 Kpa).

15. Oczywiście jest też, że wniosek powinien zostać rozpatrzony przez ten organ, który jest właściwy w sprawie, i do którego ów wniosek trafi (czy to bezpośrednio od wnioskodawcy, czy przekazany przez inny organ). Wynika to z całokształtu przepisów zarówno działu VIII Kpa, jak i rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

16. Tymczasem w opisanym wyżej stanie faktycznym, przewodniczący rady miasta przekazał wniosek złożony dla rady prezydentowi miasta „celem weryfikacji i udzielenia odpowiedzi wnioskodawcy”.

17. Nie jest to postępowanie prawidłowe.

18. Nieprawidłowość ta wynika z faktu, że art. 11a ustawy o samorządzie gminnym⁵ stanowi jasno, że rada gminy (miasta) i wójt (burmistrz, prezydent miasta) to dwa odrębne organy

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46)

gminy. Każdy z nich ma swoje własne – określone ustawą o samorządzie – kompetencje. Kompetencje te nie są wymienne, a więc nie ma możliwości, aby prezydent miasta (odpowiedni urzędnicy wykonujący jego zadania) dokonali czynności, należącej do kompetencji rady miasta.

19. Co więcej, art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi wyraźnie, że „*rada gminy rozpatruje (...) wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji*”.

Z przepisu tego wynika, że jeśli wniosek wpływa do rady, i gdy rada ma kompetencję do załatwienia danej sprawy (tu: do ustanowienia pomnika przyrody), to właśnie rada ma obowiązek ten wniosek rozpatrzyć i poinformować wnioskodawcę o sposobie jego załatwienia (zgodnie z art. 240 w związku z art. 237 § 3 Kpa, o sposobie załatwienia wniosku należy zawiadomić wnioskodawcę).

20. Przedstawione wyżej stwierdzenia znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych:

- WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 8 lipca 2021 r. (IV SA/Po 285/21) orzekł: „*W świetle treści art. 18b. ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to rada gminy pozostaje organem właściwym do rozpatrywania (...) wniosków oraz petycji składanych przez obywateli.*”⁶
- WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lipca 2019 r. (II SA/Go 321/19) wskazał: „*Skoro skarga na działalność wójta gminy, wniesiona została w ramach regulacji Działu VIII k.p.a., przy jej rozpoznaniu rada gminy zobowiązana była do stosowania obowiązujących w tym względzie przepisów k.p.a. Załatwienie zaś takiej skargi następuje na podstawie art. 238 § 1 k.p.a., przez zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które stanowi prawną formę działania organu administracji. Jeżeli natomiast organem właściwym do rozpoznania skargi jest organ stanowiący gminy, wówczas zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi przybiera formę uchwały.*”
Ten wyrok dotyczy wprawdzie skargi (nie wniosku), ale jest aktualny także w odniesieniu do wniosków, jako że dział VIII Kpa obejmuje zarówno skargi jak i wnioski, a ponadto, zgodnie z art. 247 Kpa, wspomniany w wyroku art. 238 § 1 Kpa, ma zastosowanie także do wniosków.

21. Dodatkowo warto wskazać, że zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r. (I OSK 2909/19):

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.)

⁶ Dalej w tym wyroku Sąd wskazał, że w przypadku, gdyby rada gminy uznała się za niewłaściwą do rozpatrzenia danego wniosku (bo dana sprawa nie należałaby do właściwości rady), to przekazanie sprawy organowi właściwemu powinno nastąpić w formie uchwały rady. Ten obowiązek nie ma zastosowania do sytuacji omawianej w niniejszej opinii, jako że rada gmin jest właściwa w kwestii ustanowienia pomnika przyrody.

„Komisja skarg, wniosków i petycji nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Nie jest również uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane do rady skargi. Komisja ta natomiast może w tym zakresie przygotować stosowną opinię.”

IV. Podsumowanie

22. Wniosek złożony do rady gminy (miasta), powinien być przez tę radę rozpatrzony i załatwiony w formie uchwały. Nawet jeśli rada nie przychyli się do wniosku (w omawianym przypadku – odmówi ustanowienia pomnika przyrody), to również to odmowne stanowisko powinno mieć formę uchwały.

23. Nieprawidłowe (niezgodne z prawem) jest przekazywanie wniosku przez radę innemu organowi do rozpatrzenia (w tym wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) – chyba że rada stwierdziłaby, iż to nie ona tylko ów inny organ jest właściwy w sprawie, której dotyczy wniosek. Nie jest to jednak sytuacja, która dotyczyłaby ustanowienia pomnika przyrody, ponieważ w tym zakresie rada gminy **jest** organem właściwym.

24. Nie ma przeszkód, aby przed podjęciem uchwały rada gminy - czy też jej komisja skarg, wniosków i petycji (wskazana w art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) – zasięgała opinii innych organów czy jednostek, jednak ostateczne rozstrzygnięcie wniosku zawsze powinno zostać dokonane przez radę.

Magdalena Bar

Radca prawny