

Kamila Sobieraj

Ocena petycji w przedmiocie zmiany ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy o petycjach, ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ustawy o radiofonii i telewizji¹

Evaluation of the petition concerning the amendment of the Act on Housing Cooperatives, the Act on Petitions, the Act on Cemeteries and Burial of the Deceased, the Act on Radio Broadcasting and Television

The petition comprises five separate proposals, including a petition for the establishment of a tenant supervision institution, for the introduction into the Act of Petitions of a provision obliging the legislator to consider any petition that meets formal requirements. The author is critical of the proposals for unrelated legislative changes postulated in the petition. They are difficult to implement, unfounded, inconsistent with the current legal order and sometimes also unconstitutional. They harm media freedom, the right to petition and the freedom of churches and religious associations to manage cemeteries.

Keywords: petition, housing, media freedom, cemeteries

Petycja obejmuje pięć odrębnych wniosków, w tym wniosków o powołanie instytucji ds. nadzoru lokatorskiego, o wprowadzenie do ustawy o petycjach przepisu zobowiązującego do rozpatrzenia przez ustawodawcę każdej petycji spełniającej wymagania formalne. Autorka krytycznie ocenia postulowane w petycji propozycje niepowiązanych ze sobą zmian legislacyjnych. Są one trudne w realizacji, bezzasadne, niespójne z obowiązującym porządkiem prawnym, a niekiedy także niekonstytucyjne. Godzą one w wolność mediów, w prawo do petycji i swobodę kościołów i związków religijnych w zarządzaniu cmentarzami.

Słowa kluczowe: petycja, mieszkalnictwo, wolność mediów, cmentarze

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego
i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, LUBLIN, POLSKA ■
kamila.sobieraj@kul.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6432-4977>

Treść i cel petycji

Można wnioskować, że celem petycji jest zainicjowanie działań ustawodawczych zmierzających do zmiany przepisów w szczególności ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1208, ze zm.), ustawy

¹ *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-532/21 w przedmiocie zmiany ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy o petycjach, ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ustawy o radiofonii i telewizji i innych* sporządzona 29 grudnia 2021 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do spraw Petycji; BAS-WASiE-2908/21.

z 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 870), ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1947) oraz ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2020, poz. 805, ze zm.). Petycja obejmuje pięć odrębnych (niepowiązanych ze sobą) żądań. Po pierwsze, wnioskodawca wnosi o wprowadzenie przepisów ustawodawczych powołujących instytucję ds. nadzoru lokatorskiego. Z treści uzasadnienia do petycji wynika, że jedynym celem działalności tej instytucji miałyby być ochrona „lokatorów i właścicieli przed nadużyciami i naruszeniami prawa”. Co więcej, stwierdza się tam, że instytucja ta posiadałaby „struktury regionalne”, miałyby za zadanie „sprawne i sprawiedliwe rozwiązywanie sporów lokatorskich” oraz wydawałaby w bardzo krótkim czasie „decyzje o randze orzeczeń sądu pierwszej instancji, od których byłoby odwołanie do sądu apelacyjnego”. Po drugie, wnosi się o wprowadzenie do treści ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych: a) obowiązku udzielenia przez organy spółdzielni odpowiedzi na skargi i reklamacje w terminie nie dłuższym niż miesiąc, a „w sytuacjach uzasadnionych wysoką zawiloscią sprawy” – maksymalnie trzy miesiące; b) możliwości korzystania w sprawach bezpośrednio związanych z daną spółdzielnią z opinii prawników zatrudnionych przez tę spółdzielnię; c) konieczności obciążenia kosztami sądowymi odpowiednio członków zarządu lub rady nadzorczej w przypadku potwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółdzielni (a nie spółdzielni i jej budżetu); d) wprowadzenia „zakazu palenia tytoniu i innych substancji trujących, rozpalania grilla na balkonach, tarasach i loggiach, a także na podwórzu w pobliżu okien i w otwartych oknach własnego mieszkania”; e) konieczności „zastosowania identycznej taryfy podanej w opłatach czynszowych, co taryfy podanej przy rozliczaniu mediów”, f) „zakazu umieszczania ulotek reklamowych w skrzynkach pocztowych lokatorów”. Po trzecie, wnosi się o wprowadzenie do ustawy o petycjach przepisu zobowiązującego do rozpatrzenia przez ustawodawcę każdej petycji spełniającej wymagania formalne i „nienaruszającej dobrych obyczajów”. Po czwarte, postuluje się wprowadzenie przepisów „nakazujących zarządzającym cmentarzem usuwanie dziko rosnących chwastów, krzaków i drzew na grobach oraz usuwania na nich co najmniej raz na pół roku ususzonych, zwiędłych wieńców, kwiatów i rozbitych zniczy”. Po piąte, proponuje się „wprowadzenie przepisów ustawodawczych o nietoksyczności mediów”. W uzasadnieniu do petycji w szczególności wskazuje się na potrzebę podjęcia działań ustawowych zmierzających do zmniejszenia w przestrzeni publicznej ilości programów, które przekraczają dopuszczalny poziom wulgarności i przemocy.

Petycja została wniesiona przez osobę fizyczną.

Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP² władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 ustawy zasadniczej inicjatywa ustawodawcza przysługuje między innymi posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu³, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe, należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Wprowadzenie przepisów ustawodawczych powołujących instytucję ds. nadzoru lokatorskiego

Podkreślając potrzebę ingerencji ustawodawcy po to, aby umożliwić członkom spółdzielni mieszkaniowych w sposób szybki i sprawiedliwy dochodzenie swoich praw i interesów względem spółdzielni, należy uwzględnić jednak wątpliwości odnośnie do zaproponowanego środka osiągnięcia tego celu. Wątpliwości te wynikają głównie z trudności w zakresie „wpisania się” proponowanej instytucji w istniejący porządek prawny, w tym w strukturę i zasady funkcjonowania sądów powszechnych w Polsce.

Po pierwsze, wskazać trzeba na złożony charakter „spraw lokatorskich”, co determinuje konieczność posiadania przez osoby wchodzące w skład postulowanej instytucji szerokiej i specjalistycznej wiedzy prawniczej. Mogą to być bowiem zarówno sprawy z zakresu ogólnego prawa cywilnego, prawa pracy, prawa karnego, sprawy powiązane z zagadnieniami gospodarczymi. Spółdzielnia działa zarówno „na zewnątrz” (w relacjach z państwem i innymi podmiotami), jak i „do wewnątrz” (w relacji między spółdzielnią i jej członkami). Dość często zdarzają się spory odnośnie do zaliczenia konkretnej sprawy do sprawy w zakresie sfery „wewnętrznej”

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

³ Uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP, t.j. M.P. 2021, poz. 483, ze zm.

lub „zewnątrznej”⁴, których rozstrzygnięcie wymaga wiedzy prawniczej. Wobec powyższego postulowana instytucja w szczególności nie może być instytucją złożoną z członków społeczeństwa. Po drugie, wnioskodawca postuluje z jednej strony o powołanie instytucji ds. nadzoru lokatorskiego, której jedynym celem działalności miałyby być ochrona „lokatorów i właścicieli przed nadużyciami i naruszeniami prawa” (nadzór nad spółdzielnią mieszkaniową). Z drugiej strony wnioskuje się o przyznanie takiej instytucji władzy sądowniczej, ponieważ instytucja ta wydawałaby decyzje o randze orzeczeń sądu pierwszej instancji, od których byłoby odwołanie do sądu apelacyjnego. Wydaje się, że taka propozycja może „zamazywać” konieczny podział między kompetencją nadzoru a działalnością sądów powszechnych. Co więcej, w polskim porządku prawnym sprawy sporne mogą być rozstrzygane w drodze wyroku sądu lub ugody zawartej między stronami. Od wyroku sądu pierwszej instancji przysługuje apelacja do sądu drugiej instancji. Sądy apelacyjne rozpoznają w drugiej instancji środki odwoławcze od orzeczeń sądów okręgowych wydawanych w pierwszej instancji. Po trzecie, zakładając wyodrębnienie w ramach struktury sądów powszechnych specjalnego sądu (lub wydziału) rozstrzygającego wyłącznie „sprawy lokatorskie”, postawić trzeba pytanie: czy taka zmiana nie wpłynie na opóźnienie rozpoznawania innego rodzaju spraw. Ustawodawca powinien brać pod uwagę potrzebę zapewnienia szybkiego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia wszystkich spraw. Po czwarte, wskazać można, że istotnym problemem członków spółdzielni mieszkaniowej w skutecznym dochodzeniu swoich praw w relacji ze spółdzielnią, są trudności z dostępem do dokumentów będących w posiadaniu spółdzielni, a w konsekwencji brak dowodów umożliwiających wykazanie roszczenia. Ewentualne powołanie proponowanej instytucji nie rozwiąże tego problemu. Jeśli powód nie dowiedzie zasadności swojego roszczenia, jego powództwo zostanie oddalone.

Wprowadzenie do treści ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nowych przepisów

Poniżej poddane zostaną analizie zgłoszone przez wnioskodawcę propozycje wprowadzenia nowych przepisów do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

- **Obowiązek udzielenia przez organy spółdzielni odpowiedzi na skargi i reklamacje w terminie nie dłuższym niż miesiąc, a „w sytuacjach uzasadnionych wysoką zawartością sprawy” maksymalnie trzy miesiące**

Podkreślając ważność postulatu, aby organy spółdzielni mieszkaniowej w możliwie najszybszym terminie udzielały odpowiedzi na skargi i reklamacje składane przez członków spółdzielni, można mieć jednak wątpliwości odnośnie do tego, czy zaproponowany środek doprowadzi do osiągnięcia tego celu. Wątpliwe jest, czy samo ustawowe nałożenie na organy spółdzielni mieszkaniowej obowiązku

⁴ Szerzej D. Wociór, *Działalność spółdzielni mieszkaniowych*, Warszawa 2017, s. 11–14.

udzielenia odpowiedzi na skargi i reklamacje we wskazanych terminach, bez odpowiedniego doposażenia tych regulacji w instrumenty umożliwiające wyegzekwowanie tego obowiązku lub nałożenie sankcji w przypadku jego niedopełnienia, może w praktyce doprowadzić do pożądanego stanu. Należy mieć też na uwadze, że spółdzielnie mieszkaniowe nie są państwowymi jednostkami organizacyjnymi, ale osobami prawnymi prawa prywatnego. Ingerencja ustawodawcy nie może wkraczać nadmiernie w samodzielność i samorządność spółdzielni. Postawić należy pytanie: czy ewentualne nałożenie na mocy ustawy na organy spółdzielni mieszkaniowej obowiązku udzielenia odpowiedzi na skargi i reklamacje w postulowanych terminach, jest konieczne, aby osiągnąć zamierzony cel, czy podobny skutek nie zostanie osiągnięty na mocy statutu. Prawa i obowiązki członka spółdzielni mieszkaniowej wynikają zarówno z zapisów statutu, jak i z przepisów powszechnie obowiązującego prawa spółdzielczego. Statut spółdzielni jest prawem umownym, wiąże spółdzielnię i jej członków tak jak wiążące są umowy między stronami stosunku cywilnoprawnego.

■ **„Zakaz palenia tytoniu i innych substancji trujących, rozpalania grilla na balkonach, tarasach i loggiach, a także na podwórzu w pobliżu okien i w otwartych oknach własnego mieszkania”**

Postulat wprowadzenia powyższego zakazu do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych może nasuwać wątpliwości co do jego zasadności. Po pierwsze, w obowiązującym stanie prawnym istnieją regulacje ustawowe, które mogą znaleźć zastosowanie, gdy np. palenie ognia lub żaru albo palenie tytoniu lub innych substancji trujących na balkonie przybiorą stopień uciążliwy ponad przeciętną miarę. Postanowienia art. 144 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740, ze zm.) nakazują właścicielom nieruchomości (w tym wypadku lokatorom) powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą między innymi z przeznaczenia nieruchomości. Balkon (loggia) nie jest miejscem przeznaczonym na rozpalanie grilla. Postanowienia art. 144 zabraniają tzw. immisji pośrednich, a więc zachowań, których skutki dotyczą też sąsiadów: hałasów, zanieczyszczania, wytwarzania niepożądanych zapachów. Regularne zadymianie połączone z nie zawsze przyjemnymi zapachami może spełniać przesłankę „zakłócania korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę”. W takiej sytuacji sąsiedzi będą mogli wystąpić na drodze cywilnej z roszczeniem o zaniechanie tych naruszeń i przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Dodatkowo, w pewnych sytuacjach, „grillowanie na balkonie” może wypełniać znamiona wykroczenia opisanego w art. 51 (zakłócanie spokoju lub porządku publicznego) albo art. 107 (złośliwe niepokojenie drugiego człowieka) ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2008, ze zm.), zagrożonych między innymi karą grzywny. Ponadto w pewnych sytuacjach „grillowanie na balkonie” może być potraktowane jako zachowanie polegające na używaniu in-

stalacji, urządzeń i narzędzi w sposób niezgodny z przeznaczeniem, jeżeli może się to przyczynić do powstania pożaru, wybuchu lub rozprzestrzeniania ognia, które zostało spenalizowane w art. 82 § 1 pkt 3 Kodeksu wykroczeń. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której przy otwartych drzwiach balkonowych w wyniku powiewu wiatru zająć ogniem może się firanka. Wskazać też można na uprawnienia spółdzielni mieszkaniowej do żądania zaprzestania przez lokatora naruszania regulaminu porządkowego spółdzielni mieszkaniowej (który zawiera np. zakaz palenia tytoniu lub innych substancji trujących w częściach wspólnych nieruchomości⁵). Natomiast w sytuacji, gdy lokator będzie wykraczał w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czynił korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, spółdzielnia mieszkaniowa, na podstawie art. 17¹⁰ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, może w trybie procesu żądać sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1805, ze zm.).

Po drugie, zwłaszcza odnośnie do postulowanego zakazu palenia tytoniu lub innych substancji trujących w otwartym oknie własnego mieszkania, trzeba wskazać, że faktyczne wyegzekwowanie takiego zakazu może być trudne, a nawet niemożliwe między innymi ze względu na prawną ochroną prywatności, ochronę miru domowego (wejście do prywatnego mieszkania bez odpowiedniego nakazu nie jest możliwe). Ustawodawca powinien unikać tworzenia norm prawnych zawierających zakazy lub obowiązki, których faktyczne wyegzekwowanie będzie trudne lub wręcz niemożliwe. Wprowadzanie takich norm do systemu prawa może prowadzić do niepożądanego zjawiska polegającego na obniżeniu rangi prawa wśród społeczeństwa.

Po trzecie, aby pozostać w zgodzie z normami tworzenia prawa (zasada uzasadniania, minimalnej ingerencji, skuteczności), należy zwrócić uwagę na to, że ze względu, iż każde prawo ogranicza wolność, tworzenie nowych regulacji powinno być uzasadnione koniecznością. Wskazuje się na konieczność uprzedniego zbadania, czy dany problem da się rozwiązać w inny sposób niż za pomocą norm prawnych, oraz zbadania, czy przez regulacje prawne da się osiągnąć zamierzony cel. Rolą ustawodawcy jest też wyważanie wszystkich interesów różnych grup społecznych oraz unikanie wprowadzania norm, które mogą sprzyjać ciągłemu konfliktowi grup interesu. Wobec powyższego postawić można pytanie: czy podobny skutek nie zostanie osiągnięty, jeśli np. zakaz palenia tytoniu na podwórzu w pobliżu okien zostanie sformułowany w statucie lub regulami-

⁵ Trzeba zaznaczyć, że istnieją sprzeczne stanowiska odnośnie do kwalifikacji balkonu jako części przynależnej do mieszkania albo jako części elewacji budynku, a przez to części wspólnej nieruchomości. W pierwszym z powołanych przypadków istnieją wątpliwości odnośnie do możliwości wprowadzenia do regulaminu zakazu palenia tytoniu i innych substancji trujących na balkonie.

nie porządkowym. Wydaje się, że istotną rolę mogą odegrać działania faktyczne podjęte przez spółdzielnie, np. kampanie promujące prawo osoby niepalącej do niebycia narażonym na wdychanie dymu nikotynowego, wyznaczanie przez spółdzielnie lub gminę miejsc przeznaczonych do spotkań na wolnym powietrzu (grillowania). Po czwarte, budzić może wątpliwości wprowadzenie postulowanego zakazu właśnie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Z podobnymi problemami mogą przecież borykać się też osoby mieszkające w domach jednorodzinnych o zabudowie bliźniaczej lub szeregowej, gdzie odległości między balkonami także bywają nieduże.

■ „Zakaz umieszczania ulotek reklamowych w skrynkach pocztowych lokatorów”

Wprowadzenie tego postulatu do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych może nasuwać wątpliwości co do jego zasadności. Wydaje się, że postawiony problem można przynajmniej ograniczyć przez montowanie przez spółdzielnie mieszkaniowe przed wejściem do budynków wielorodzinnych specjalnych skrzynek (pojemników), do których wrzucane byłyby ulotki. W takiej sytuacji lokatorzy mieliby wybór: wziąć ulotkę, jeśli chcą zapoznać się z jej treścią, albo nie brać ulotki.

■ Konieczność obciążenia kosztami sądowymi odpowiednio członków zarządu lub rady nadzorczej w przypadku potwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółdzielni (a nie spółdzielni i jej budżetu)

Postulat wprowadzenia powyższej regulacji do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych może nasuwać wątpliwości co do jego zasadności ze względu na ogólnikowość zwrotu „w przypadku potwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółdzielni”. Zwrot ten może sugerować, że w każdym przypadku (nawet gdy brak będzie związku przyczynowego między wystąpieniem nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółdzielni a działaniem lub zaniechaniem członka zarządu lub rady nadzorczej, gdy brak będzie winy konkretnego członka zarządu lub rady nadzorczej) członek zarządu lub rady nadzorczej powinien być obciążony kosztami sądowymi. „Nieprawidłowością w funkcjonowaniu spółdzielni” może być np. uznanie podjętej przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej uchwały sprzecznej z postanowieniami statutu bądź dobrymi obyczajami lub godzącej w interesy spółdzielni albo mającej na celu pokrzywdzenie jej członka. Uchwała ta, na podstawie art. 42 § 3 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. 2021, poz. 648, ze zm.) może być zaskarżona do sądu.

Warto podkreślić, że to przepisy Kodeksu postępowania karnego lub Kodeksu postępowania cywilnego regulują już zasady obciążania kosztami sądowymi w tego rodzaju postępowaniach. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2345) (w rozdziale XXXVI „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu”) oraz ustawa – Prawo spółdzielcze (art. 267b-267d) przewidują

karalność kilku możliwych zachowań między innymi członków zarządu lub rady nadzorczej spółdzielni. Jeżeli oskarżonemu zostanie przypisana wina (zasadą w prawie polskim jest odpowiedzialność na zasadzie winy) popełnienia zarzucanych mu czynów, sąd co do zasady obciąży też taką osobę kosztami tego postępowania. Spółdzielnia, posiadająca w tego rodzaju sprawach status pokrzywdzonego, nie jest obciążana kosztami sądowymi. Przeciwko członkom zarządu lub rady nadzorczej spółdzielni może też zostać wytoczone postępowanie cywilne. Sąd uznając odpowiedzialność pozwanego na podstawie art. 415 Kodeksu cywilnego (wyrządzenie szkody wynikłej z czynu niedozwolonego) lub art. 58 Prawa spółdzielczego (członek zarządu, rady oraz likwidator odpowiada wobec spółdzielni za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami statutu spółdzielni, chyba że nie ponosi winy), co do zasady obciąży pozwanego kosztami postępowania.

■ **Konieczność „zastosowania identycznej taryfy podanej w opłatach czynszowych, co taryfy podanej przy rozliczaniu mediów”**

Postulat wprowadzenia wyżej cytowanej regulacji do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych może nasuwać wątpliwości co do jego zasadności ze względu na objęcie zakresem żądania zarówno opłat mieszkaniowych zależnych, jak i niezależnych od zarządcy. Ponadto regulacja ta może nie być zgodna z treścią art. 4 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, z którego wynika, że postanowienia statusu spółdzielni mieszkaniowej powinny określać szczegółowe zasady uiszczania przez członków spółdzielni będących właścicielami lokali kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem lokali, nieruchomości wspólnych oraz nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni.

■ **Możliwość korzystania w sprawach bezpośrednio związanych z daną spółdzielnią z opinii prawników zatrudnionych przez tę spółdzielnię**

Powyższy postulat można uznać za zasadny, choć warto rozważyć, czy podobny skutek nie zostanie osiągnięty na mocy statutu spółdzielni.

Wprowadzenie do ustawy o petycjach przepisu zobowiązującego do rozpatrzenia przez ustawodawcę każdej petycji spełniającej wymagania formalne i „nienaruszającej dobrych obyczajów”

Powyższy postulat nie jest zasadny. Obowiązek rozpatrzenia petycji przez organ władzy publicznej wynika z prawa do petycji (publicznego prawa podmiotowego) określonego w art. 63 Konstytucji RP („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”). „Korelatem prawa do wnoszenia petycji są określone obowiązki organów

władzy publicznej”⁶. Jest to obowiązek przyjęcia petycji i jej rozpoznania przez adresata oraz poinformowanie autora o wyniku tego rozpatrzenia. Natomiast rolą ustawy o petycjach jest gwarantowanie rzeczywistej możliwości wystąpienia do władz publicznych z petycją oraz ustanowienie „szczegółowych obowiązków w zakresie rozpatrzenia petycji”⁷. Ustawa o petycjach reguluje sposób postępowania organu władzy publicznej w sprawach dotyczących petycji (kolejne czynności proceduralne, które zobowiązany jest podejmować ten organ). Postępowanie w sprawie petycji ma charakter sekwencyjny i składa się z czynności wstępnych oraz rozstrzygających o sposobie załatwienia petycji. Do czynności pierwszego rodzaju należy właściwe zakwalifikowanie pisma jako petycji, zbadanie właściwości podmiotu, do którego petycja jest wniesiona, a następnie badanie poprawności formalnej pisma. Ustawa o petycjach reguluje przypadki, kiedy organ pozostawia petycje bez rozpoznania. Są to przypadki, gdy: a) petycja nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy o petycjach (art. 7 ust. 1); b) petycja nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2 ustawy o petycjach, a podmiot wnoszący petycję na wezwanie właściwego organu, do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji, w terminie 14 dni nie dokonuje wymaganego uzupełnienia lub wyjaśnienia petycji (art. 7 ust. 2); c) petycja wniesiona została w imieniu osoby trzeciej i powstały wątpliwości co do istnienia lub zakresu zgody osoby trzeciej na złożenie petycji, a osoba trzecia na żądanie adresata petycji nie potwierdziła zgody w terminie 14 dni (art. 5 ust. 3); d) petycja w tej samej sprawie była już rozpatrzona przez ten podmiot i w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia (art. 12).

Wnioskodawca postuluje, aby były dwa wymagania zobowiązujące ustawodawcę do rozpoznania każdej petycji (wymagania formalne i „nienaruszającej dobrych obyczajów”). Warunek spełnienia wymagań formalnych jest już zawarty w ustawie o petycjach. Nie można zobowiązać Sejmu do rozpatrzenia petycji, która nie mieści się w ramach jego kompetencji. Nie jest zasadne rozpoznawanie ponownie tej samej petycji w takim samym stanie prawnym i faktycznym. Taka przesłanka nie narusza prawa do petycji, a jedynie przeciwdziała zachowaniom negatywnie wpływającym na sprawność działania organu. Podobnie nieprawidłowe byłoby ewentualne wprowadzenie przesłanki, że petycja ma „nie naruszać dobrych obyczajów”. Jest to zwrot nieostry (tj. może być różnie interpretowany). Prawo do petycji jest prawem konstytucyjnie chronionym i taka niedookreślona przesłanka mogłaby zostać uznana za nieuzasadnione ograniczanie tego prawa.

Jeżeli petycja jest petycją (a nie np. skargą lub wnioskiem), żądanie mieści się w kompetencji Sejmu oraz nie zaistnieje żaden z wymienionych wyżej przy-

⁶ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, Komentarz do art. 63 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, 2016, LEX.

⁷ *Ibidem*.

padków (regulowanych w ustawie o petycjach), kiedy organ pozostawia petycję bez rozpoznania, właściwy organ zobowiązany jest rozpoznać petycję. Co więcej, ustawa o petycjach określa maksymalny termin jej rozpoznania (art. 10 ust. 1) oraz warunki i maksymalny okres przedłużenia terminu rozpoznania petycji.

W treści ustawy o petycjach nie wymienia się zamkniętego katalogu sposobów załatwienia petycji. Również w treści art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu wymienia się jedynie przykładowe sposoby załatwienia petycji. Wniesienie projektu ustawy jest tylko jednym z wielu sposobów możliwego załatwienia petycji. Sposobem załatwienia petycji jest też wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. Również odmowa uwzględnienia petycji jest jednym z możliwych sposobów załatwienia petycji. Konstytucyjne prawo do petycji zobowiązuje jedynie organ władzy do rozpatrzenia, a nie do uwzględnienia żądania zawartego w petycji.

Wprowadzenie przepisów „nakazujących zarządzającym cmentarzem usuwanie dziko rosnących chwastów, krzaków i drzew na grobach oraz usuwania na nich co najmniej raz na pół roku ususzonych, zwiędłych wieńców, kwiatów i rozbitych zniczy”

Wymienione wyżej żądanie nie wydaje się zasadne. Po pierwsze, taki przepis może zostać uznany przez część społeczeństwa jako ograniczenie prawa do grobu (prawa rodziny do wyłącznego opiekowania się grobem osób najbliższych). W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że grób (grobowiec) może być przedmiotem określonych uprawnień, zarówno o charakterze majątkowym, jak i o charakterze wyłącznie osobistym. Jest to prawo do grobu, które stanowi zespół praw osobistych i majątkowych oraz przysługuje tzw. fundatorowi grobu (w okresie, gdy grób jest pusty) lub osobom najbliższym osoby zmarłej (od czasu pochowania w grobie pierwszej osoby zmarłej). Jednym z praw o charakterze osobistym wchodzących w skład prawa do grobu, jest prawo do kultu pamięci zmarłego, które obejmuje między innymi wyłączność sprawowania opieki nad grobem. „Dobro osobiste związane z kultem zmarłego może polegać na wyłączności korzystania z terenu na urządzenie grobu, wybudowaniu grobu, ustawieniu nagrobka, pielęgnacji grobu”⁸. „Wśród uprawnień związanych z kultem pamięci osoby zmarłej wskazać należy w szczególności na uprawnienia związane z samym nagrobkiem, czy szerzej: prawem do grobu, na które składa się między innymi prawo do decydowania o wyglądzie (wystroju) nagrobka [...], składania wieńców, palenia zniczy [...]”⁹. Dodać można, że na stronie internetowej Rządowego Cen-

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2015 r., sygn. akt II CSK 317/14, LEX nr 1667716.

⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 stycznia 2013 r., sygn. akt I ACa 728/12, LEX nr 1283356. Podobnie wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2011 r., sygn. akt III CSK 106/11, LEX nr 1112796, wyrok Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 1996 r., sygn. akt I CRN 53/96, LEX nr 750269.

trum Legislacji został opublikowany projekt nowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (projekt z 23 września 2021 r.)¹⁰. W art. 52 ust. 3 tego projektu wyraźnie wymienia się prawa wchodzące w skład prawa do grobu. Jest to między innymi podejmowanie decyzji o sposobie dekoracji nagrobka, grobowca lub innej kompozycji architektonicznej wzniesionej w miejscu pochówku, zgodnie z regulaminem cmentarza, decyzji o sposobie opieki nad grobem. Wyrażony jest też pogląd, że nagrobek (pomnik) należy do dysponenta grobu i podlega ochronie posesoryjnej na ogólnych zasadach prawa cywilnego (ochrona posiadania lub własności)¹¹. Wprowadzenie normy nakazującej zarządcy cmentarza cykliczne sprzątanie (m.in. usuwanie, chwastów, zwiędłych kwiatów, wieńców i rozbitych zniczy) wszystkich grobów, może naruszać prawa osób, które chcą (np. ze względu na silny związek emocjonalny z osobą zmarłą) samodzielnie opiekować się grobem. Nie można też wykluczyć, że proponowany przepis będzie powodował konflikty pomiędzy dysponentami grobów a zarządcami cmentarzy. Przykładowo, dla jednej osoby znicz może być jedynie lekko nadpęknięty, natomiast w ocenie innej osoby będzie pęknięty i nadający się do wyrzucenia.

Po drugie, trzeba mieć na względzie, że proponowany przepis może zwiększyć koszty zarządzania cmentarzami, co zapewne znajdzie odzwierciedlenie we wprowadzaniu nowych opłat administracyjnych lub np. podwyższaniu opłaty za tzw. odnowienie grobu. Po trzecie, proponowany przepis może zostać uznany za ograniczający swobodę kościołów i związków wyznaniowych w zakresie sposobu zarządzania cmentarzami. Większość cmentarzy w Polsce są to cmentarze wyznaniowe. Zgodnie z art. 19a ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1153) kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych. Korzystając ze swobody zarządzania cmentarzami wyznaniowymi, zarządcy tworzą regulaminy porządkowe, w których między innymi ustalają zasady porządkowania cmentarzy. Jeśli zarządca uzna to za potrzebne (np. ze względu na nagminny na danym cmentarzu problem „porzuconych” i zaniedbanych grobów), w regulaminach może zostać wprowadzona zasada cyklicznego sprzątania grobów przez zarządcę.

Wprowadzenie przepisów ustawodawczych o nietoksyczności mediów

Żądanie to nie jest zasadne. Postulat ten nie odnosi się wyłącznie do małoletnich, ale do ogółu społeczeństwa. W petycji nie wnosi się o wprowadzenie środka polegającego na specjalnym oznakowaniu produktów, które wskazywałyby na określony poziom agresji i wulgarności i dawałyby wybór osobie dorosłej, czy chce zapoznać się z tego rodzaju treściami. W uzasadnieniu do petycji w szczególności wskazuje się na potrzebę podjęcia działań ustawowych zmierzających do zmniejszenia

¹⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351755> [dostęp 27 grudnia 2021 r.].

¹¹ Uchwała Sądu Najwyższego z 7 grudnia 1970 r., sygn. akt III CZP 75/70, LEX nr 1212.

w przestrzeni publicznej ilości programów, które przekraczają dopuszczalny poziom wulgarności i przemocy. Wprowadzenie takich regulacji może zostać uznane za ograniczenie wolności mediów, która w polskim porządku prawnym przybiera szczególną formę. Jest to konstytucyjnie chroniona zasada ustrojowa państwa. „Wynikająca z art. 14 Konstytucji wolność prasy i innych środków społecznego przekazu ma charakter zasady ustrojowej i gwarancji instytucjonalnej. Wyraża nakaz respektowania przez państwo autonomicznego charakteru tej sfery życia społecznego. Nakaz ten ma ścisły związek z obowiązywaniem zasady państwa demokratycznego, które może funkcjonować i rozwijać się wyłącznie z zachowaniem pluralizmu poglądów oraz realnej możliwości ich prezentowania w przestrzeni publicznej. Służyć ma temu zapewnienie odpowiednich warunków swobodnej wymiany poglądów i rozpowszechniania informacji dotyczących między innymi polityki, działalności władz publicznych czy wielu innych sfer istotnych dla obywateli”¹².

Konstytucja RP zawiera tylko podstawę do ograniczenia wolności prasy i innych środków społecznego przekazu ze względu na ochronę dziecka przed demoralizującym wpływem środków masowego przekazu. W polskim systemie prawnym zasada dobra dziecka została wyrażona w art. 72 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita zapewnia ochronę praw dziecka, a każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Ustawodawca ma obowiązek ustanowić procedurę egzekwowania prawa dziecka do ochrony przed demoralizacją i innymi patologicznymi zjawiskami. Obecnie obowiązujące postanowienia art. 18 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji zakazują rozpowszechniania audycji lub innych przekazów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc. Z kolei według art. 18 ust. 5 tej ustawy audycje lub inne przekazy, zawierające sceny lub treści mogące mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich, inne niż wymienione w ust. 4, mogą być rozpowszechniane wyłącznie w godzinach od 23 do 6. Wskazać też należy na zmiany niedawno wprowadzone przez ustawę z 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii (Dz.U. poz. 1676), które mają ułatwić rozpoznawanie treści mogących zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich. Są to między innymi zmiany ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie obowiązku kwalifikowania i oznaczania audycji lub innych przekazów, których treści mogą mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich (art. 18 ust. 5a i 5b), obowiązku ochrony małoletnich przez podmioty dostarczające audiowizualną usługę medialną na żądanie (art. 47e) oraz dostawców platformy udostępniania wideo (art. 47p).

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A ZU 2006, nr 9.

Wnioski

- Uznając potrzebę ingerencji ustawodawcy w celu umożliwienia członkom spółdzielni mieszkaniowych w sposób szybki i sprawiedliwy dochodzenia swoich praw i interesów względem spółdzielni, należy wyrazić jednak wątpliwości odnośnie do zaproponowanego środka osiągnięcia tego celu. Wątpliwości te wynikają z trudności w zakresie „wpisania się” proponowanej instytucji ds. nadzoru lokatorskiego w istniejący porządek prawny, w tym w strukturę i zasady funkcjonowania sądów powszechnych w Polsce.
- Mogą nasuwać się wątpliwości odnośnie do zasadności wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych kilku postulowanych zakazów i obowiązków między innymi ze względu na to, że faktyczna możliwość wyegzekwowania realizacji takich obowiązków i zakazów będzie trudna, a nawet niemożliwa. Prawdopodobne wydaje się osiągnięcie podobnego skutku za pomocą innych środków niż ustawa. Konieczne byłoby wyważenie przez ustawodawcę wszystkich interesów różnych grup społecznych oraz przestrzeganie zgodności z innymi obowiązującymi już przepisami prawa.
- Nie jest zasadne żądanie wprowadzenia do ustawy o petycjach przepisu zobowiązującego do rozpatrzenia przez ustawodawcę każdej petycji spełniającej wymagania formalne i „nienaruszającej dobrych obyczajów”. Obowiązek rozpatrzenia petycji przez organ władzy publicznej wynika z prawa do petycji określonego w art. 63 Konstytucji. Przesłanka „nienaruszania dobrych obyczajów” może być szeroko interpretowana i naruszać prawo do petycji.
- Nie wydaje się zasadne żądanie, aby zobowiązać zarządców cmentarzy do cyklicznego porządkowania wszystkich grobów. Może to zostać uznane przez część społeczeństwa jako ograniczenie prawa do grobu (prawa rodziny do wyłącznego opiekowania się grobem osób najbliższych) lub ograniczenie swobody kościołów i związków wyznaniowych w zakresie sposobu zarządzania cmentarzami.
- Nie jest zasadny postulat, jakim jest „wprowadzenie przepisów ustawodawczych o nietoksyczności mediów”, tj. zmniejszenia w przestrzeni publicznej ilości programów, które przekraczają dopuszczalny poziom wulgarności i przemocy. Może to zostać uznane za ograniczenie wolności mediów, która w polskim porządku prawnym przybiera szczególną formę.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1947.
Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2020, poz. 1740, ze zm.