

Projekt

z dnia 21 stycznia 2022 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W KŁOBUCKU**

z dnia 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia petycji złożonej w dniu 21 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870)

Rada Miejska w Kłobucku uchwala co następuje:

§ 1. Nie uwzględnić petycji wniesionej w dniu 21 grudnia 2021 r., zarejestrowanej pod nr OR.152.013.2021, przez Fundację im. Nikoli Tesli.

§ 2. Uzasadnienie dla sposobu rozpatrzenia petycji stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kłobucku do zawiadomienia wnoszącego o sposobie rozpatrzenia petycji.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
Komisji Skarg, Wniosków i Petycji

Grzegorz Dobosz

Szymon Zięba

RADCA PRAWNY
op-1188

Załącznik do uchwały Nr

Rady Miejskiej w Kłobucku

z dnia.....2022 r.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2021 r. do Rady Miejskiej w Kłobucku wpłynęła petycja Fundacji im. Nikoli Tesli, uzupełniona treścią dokumentu z dnia 12 stycznia 2022 r., zarejestrowana pod nr OR.152.013.2021, w przedmiocie wydania uchwał zakazujących stosowania maseczek ochronnych na terenie podległych miejscowości oraz wydania komunikatów w Mediach o szkodliwości maseczek, z jednoczesnym umieszczeniem plakatów informacyjnych.

Wnoszący petycję musi wskazać sposób działania adresata petycji mający doprowadzić dożądanego celu, a wnioskodawca jedynie może taki sposób wskazać. W przypadku petycji ustawodawca wskazuje zmianę przepisów prawa, podjęcie określonego rozstrzygnięcia lub innego działania (*W. Hrynicki, Zbieżność zakresów przedmiotowych, s. 39–59*) - Art. 221 KPA red. Hauser 2021, wyd. 7/*Wojciechowska art.221 KPA*. Ujęcie to nawiązuje do łacińskiej etymologii niniejszego terminu, w której słowo *petitio* oznaczało prośbę lub żądanie. „Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach 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 tym świetle petycja stanowi takie wystąpienie, które zawiera żądanie podjęcia przez organ władzy publicznej określonego co do treści i formy prawnej działania, które mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że przywołany przepis wyraźnie różnicuje prawny charakter żądanych w petycji działań, mówiąc o zmianie przepisów prawa, rozstrzygnięciu i innym działaniu, jak również dokonuje charakterystyki celów, których osiągnięciu służy wniesienie petycji, określając przedmiot sprawy, której postulowane działanie może dotyczyć. W konsekwencji podmiot wnoszący petycję musi w niej wskazać zarówno cel, jaki organ powinien osiągnąć w swojej działalności, jak i prawną formę działania, której zastosowanie – w jego ocenie – ma prowadzić do realizacji zawartego w petycji postulatu (*zob. S. Gajewski, Petycja, skarga, wniosek..., s. 165*)”. „W przypadku petycji i wniosku organem właściwym będzie taki organ, w którego kompetencji mieści się żądanie objęte wnioskiem lub petycją, tj. taki, który - w sytuacji uznania, że wniosek lub petycja zasługuje na uwzględnienie - ma prawną możliwość ich zrealizowania. Pomocne w dokonaniu oceny właściwości organu są przepisy ustaw ustrojowych, które określają właściwość rady gmin (art. 18 ust. 2 pkt 1–15 u.s.g. oraz przepisy ustaw szczególnych)” (*Zasady rozpatrywania przez radę gminy skarg, wniosków i petycji - aspekty praktyczne radca prawny Marta Wojsa, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Olsztynie; Ekspertyzy i opracowania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego Nr 114, 2020*).

Charakter aktów prawa miejscowego jako źródeł prawa i zasada hierarchiczności oraz podstawy prawne do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego.

Akty prawa miejscowego są źródłami prawa, muszą zatem mieć charakter normatywny, a więc zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom sposób zachowania się – nakazy, zakazy lub uprawnienia (por. m.in. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, 1994, s. 73 i n.). Wyraźne konstytucyjne zaliczenie w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP aktów prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego oznacza, że mają one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów, niezależnie od więzi łączącej te podmioty z prawodawcą. Uszło wnoszącemu petycję że zgodnie z przytoczonym przez niego art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego ustanawiane są w granicach i na podstawie upoważnień zawartych w uchwale. Art. 94 Konstytucji RP – przewidując, że akty prawa miejscowego są stanowione "(...) na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie" – oznacza, że zajmują one pozycję zależną w hierarchii źródeł prawa. Z Konstytucją i ustawami zwykłymi łączy je norma kompetencyjna, wprowadzająca tzw. związek tworzenia (por. zaczerpnięte od A. Merkla odróżnienie związku tworzenia i związku odesłania, omówione szerzej w: D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, s. 57 i n., s. 69 i n., s. 133 i n.; A. Merkl, *Die Lehre vor der Rechtskraft*, s. 207 i n.). Upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa zawarte być musi w ustawie, każdorazowo zatem wymagana jest ustawowa delegacja, na której opiera się tzw. związek odesłania (por. powyżej Nb 26). Jest to konsekwencja będącej podstawowym elementem demokratycznego państwa zasady prymatu ustawy, zgodnie z którą tylko ustawa może upoważnić władzę wykonawczą (administrację publiczną) do wkraczania w sferę wolności i własności poszczególnych

ludzi i tylko na taki akt wykonawczy, wydany na podstawie wyraźnie udzielonego w ustawie upoważnienia, można się skutecznie powołać w stosunkach między państwem a ludnością (por. m.in. J. Jeżewski, w: J. Boć, Konstytucje Rzeczypospolitej, s. 163). Jedyne wyjątkiem od wymogu oparcia aktu prawa miejscowego na upoważnieniu ustawowym stanowią statuty samorządowe, dla których wystarczającą podstawą prawną jest sama Konstytucja (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP – por. szerzej w komentarzu do art. 169 Nb 18; także: M. Wiącek, Upoważnienie, s. 104–113). W pozostałych wypadkach brak upoważnienia ustawowego oznacza zakaz działalności prawotwórczej. Wydanie aktu prawa miejscowego pomimo braku stosownego upoważnienia ustawowego albo z przekroczeniem jego granic stanowi wadę istotną takiego aktu, skutkującą możliwością stwierdzenia jego nieważności przez organ nadzoru lub sąd (por. szerzej o zasadach kontroli Nb 68–69).

Wyrażony w art. 94 Konstytucji RP wymóg stanowienia aktów prawa miejscowego "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie" należy rozumieć jako wymóg istnienia delegacji prawotwórczej w ustawach lub aktach normatywnych wyższego rzędu niż ustawa. Podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego może zatem stanowić umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie, albowiem zgodnie z przyjętym w Konstytucji hierarchicznym uporządkowaniem systemu źródeł prawa zajmuje ona w hierarchii źródeł prawa pozycję wyższą niż ustawa (por. art. 91 ust. 2), a jej stosowanie jest co do zasady bezpośrednie (art. 91 ust. 1). Ustawowe upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego musi być wyraźne, a nie oparte jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej. Brak takiego upoważnienia oznacza brak kompetencji prawotwórczej, uniemożliwiający władze wkraczanie powszechnie obowiązujących źródeł prawa w prawa i obowiązki podmiotów stojących na zewnątrz administracji. Kompetencje organu administracji określać musi prawo; "w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać (...) a przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej" (uchw. TK z 10.5.1994 r., W 7/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 23; por. też orzec. TK z 28.5.1986 r., U 1/86, OTK 1986, Nr 1, poz. 2; także np. wyr. z: 8.12.1998 r., U 7/98, OTK 1998, Nr 7, poz. 118; 4.11.1997 r., U 3/97, OTK-A 1997, Nr 3–4, poz. 40). Obowiązuje ustrojowa zasada samodzielności samorządu terytorialnego, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP), a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP).

Rada Miejska w Kłobucku nie posiada uprawnień do formułowania zakazów w kierunku postulowanym przez Fundację. Zgodnie z art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi: W przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów: 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego, 2) rodzaj stosowanych rozwiązań - w zakresie określonym w art. 46b - mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 46b pkt.13 powołanej ustawy: W rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, można ustanowić: (...); 13) nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu.

W § 25 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 6 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 861), wydanym na podstawie w/w upoważnienia ustawowego, określono zasady zakrywania ust i nosa za pomocą maseczek.

Wyraźnie widać, że kwestie prawne związane z zakrywaniem ust i nosa maseczkami nie należą do kompetencji Rady Gminy, a do kompetencji organów centralnych.

Żądanie Fundacji musi zostać uznane za niezasadne bowiem prowadzić może do żądania uchylenia przez akt hierarchicznie niższego rzędu (uchwała Rady Miejskiej) akt hierarchicznie wyższego rzędu (ustawa, rozporządzenie) co jest działaniem niedopuszczalnym. Uchwalenie uchwały Rady Miejskiej w kierunku żądanym przez Fundację byłoby sprzeczne z prawem. Akty prawa miejscowego według hierarchii źródeł prawa mają najniższą pozycję. Regulacje aktów prawa miejscowego z aktami wyższego rzędu powoduje ich nieważność. Akty prawa miejscowego są związane z uwzględnianiem w ich regulacji prawnej spraw szczegółowych. Będąc aktami pod ustawowymi, nie mają na celu zastępowania ustaw, lecz uwalnianie ich

treści od zbytniej szczegółowości, usuwanie treści ulegających szybkiej dezaktualizacji, które z uwagi na szybkość reakcji organów terenowych administracji mogą z powodzeniem być regulowane właśnie aktami prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego nie mają zatem charakteru samoistnego, ponieważ tylko organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym. Poza tym to organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej mają faktyczne prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego, lecz tylko z upoważnienia ustawowego, muszą więc legitymować się wyraźnym upoważnieniem do stanowienia aktów prawa miejscowego, albowiem niedopuszczalne jest domniemywanie wobec nich kompetencji prawotwórczych (D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej, [w:] Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 140). Podkreślenia wymaga też fakt, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r., III SA/Kr 1/0932, iż nie jest możliwe, aby akty prawa miejscowego, mając pod ustawowy charakter, wykraczały swoją treścią poza unormowania ustawowe. Ponadto nie mogą one w swojej treści regulować materii, która nie była przedmiotem regulacji w przepisach ustawy zawierającej upoważnienie do ich stanowienia. Gdyby taka sytuacja miała miejsce, wówczas taki akt prawa miejscowego straciłby swój pod ustawowy charakter, stając się zupełnie samodzielnym źródłem prawa, wykraczając tym samym poza granice upoważnienia ustawowego w oparciu o podstawę prawną. Ponadto związanie treści aktów prawa miejscowego ramami określonymi w ustawowym upoważnieniu do ich stanowienia wiąże się z kwestią braku swobody po stronie organu uprawnionego do wydania aktu prawa miejscowego do samodzielnego regulowania treścią tego aktu tych kategorii spraw, które ustawodawca zalicza do tzw. wyłącznej materii ustawowej. Stworzenie przez ustawodawcę takiej konstrukcji, jak „wyłączna materia ustawowa”, ma stanowić formę ochrony praw obywateli przed nadmierną, nieuprawnioną ingerencją ze strony organów administracji publicznej. Sprawy należące do wyłącznej materii ustawowej powinny być przedmiotem regulacji tylko władzy ustawodawczej – Sejmu i Senatu – jako jedynej uprawnionej władzy do stanowienia ustaw. Wyznacza to również zakaz wkraczania w drogę aktu prawa miejscowego w materię prawną, która została zarezerwowana przez ustawodawcę do regulacji w drodze ustaw. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lipca 2016 r., II SA/Bd629/1659, orzekł, że ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której – w razie kolizji między normami prawnymi – przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych, regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W ocenie Rady wszystkie żądania określonego działania przez Radę Miejską nie mieszczą się w jej prawnych uprawnieniach. Brak jest przepisów pozwalających Radzie wydawania uchwały zakazującej mieszkańcom Gminy Kłobuck noszenia maseczek ochronnych. Powołane przepisy przez Fundację tj. art. 94 Konstytucji nie może stanowić jej podstawy.

W związku z powyższym Rada Miejska w Kłobucku nie uwzględniła w/w petycji.

Pouczenie, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach: sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

PRZEWODNICZĄCY
Komisji Skarg, Wniosków i Petycji

Grzegorz Dobosz