

UCHWAŁA NR XXVIII/253/21
RADY MIEJSKIEJ W BOBOWEJ
z dnia 22 lutego 2021r.

w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 20 grudnia 2020r. w przedmiocie uchwalenia przez Radę Miejską w Bobowej uchwały „W obronie prawdy, godności i wolności człowieka”

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 870) Rada Miejska w Bobowej uchwała, co następuje:

§ 1

Petycję z dnia 20 grudnia 2020 roku, dotyczącą uchwalenia przez Radę Miejską w Bobowej uchwały „W obronie prawdy, godności i wolności człowieka”, uznaje się za niezasadną z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2

W wykonaniu niniejszej uchwały upoważnia się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Bobowej do zawiadomienia podmiotu składającego petycję o sposobie załatwienia petycji.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY

mgr Małgorzata Molendowicz

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2020 roku do Urzędu Miejskiego w Bobowej wpłynęła petycja z dnia 20 grudnia 2020 roku, zatytułowana: *PETYCJA do Rady Miasta/Gminy ws uchwalenia przez tutejszą Radę Miasta/Gminy uchwały: „W obronie prawdy, godności i wolności człowieka”*, w której podmiot wnoszący petycję postulował o uchwalenie w trybie pilnym załączonej do petycji uchwały dotyczącej ochrony i obrony prawdy, godności i wolności człowieka na terytorium tutejszej gminy.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Bobowej na posiedzeniu w dniu 19 lutego 2021r. rozpoznała przedmiotową petycję i przedstawiła Radzie Miejskiej projekt niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji stwierdziła, co następuje:

Rada Miejska w Bobowej, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jest uprawniona do stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.*

Natomiast jak stanowi art. 94 Konstytucji RP, *Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.*

W orzecznictwie i doktrynie podnosi się, że *akty prawa miejscowego są wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji)*, co znaczy, że nie mają one samoistnego statusu – są stanowione i obowiązują w formalnej i materialnej zależności od ustawy. Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie zakreśla ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego. Upoważnienie to nie musi być tak szczegółowe jak w wypadku rozporządzeń, niemniej Konstytucja przesądza, że nie może

być wywodzone tylko z generalnej kompetencji, zakresu działania bądź zadań organu. Akty prawa miejscowego nie są także aktami wykonawczymi do ustawy w znaczeniu przyjętym na gruncie art. 92 ust. 1. (...). Zgodnie z orzecnictwem: „[A]kty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z tymi uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego. (...) [K]onstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych” (TK – P 10/02) - Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Opublikowano: WKP 2019.

Jak wynika z powyższego, akty prawa miejscowego, stanowione przez organy samorządu terytorialnego, nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, a niewątpliwie sprawami tego rodzaju są kwestie obostrzeń, ograniczeń, nakazów i zakazów związanych z pandemią koronawirusa COVID-19 oraz kwestie funkcjonowania w tym czasie zarówno samych obywateli, jak również podmiotów publicznych i prywatnych.

Nadto zakres materii regulowanej w aktach prawa miejscowego musi wynikać z upoważnienia ustawowego, a każde z takich upoważnień powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie dorozumiane. Obecnie brak upoważnienia ustawowego dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego, regulujących kwestię stosowania bądź niestosowania ograniczeń, nakazów i zakazów, związanych z pandemią koronawirusa, a wprowadzonych na mocy obowiązujących ustaw i rozporządzeń, czy też kwestię funkcjonowania w tym okresie różnego rodzaju podmiotów publicznych i prywatnych, w tym zawieszenia ich działalności, przymusowego ich zamknięcia, przejścia nad nimi zarządu czy ich nacjonalizacji.

W związku z tym rada gminy czy miasta nie ma podstaw prawnych, aby przyjąć uchwałę o treści proponowanej w załączniku do petycji. Uchwała taka byłaby nieważna, sprzeczna z prawem, przyjęta bez wymaganego upoważnienia ustawowego.

Z przytoczonej powyżej treści art. 87 Konstytucji RP wynika zasada hierarchiczności źródeł prawa. Ustawowe akty prawne i stanowione na ich podstawie akty wykonawcze mają pierwszeństwo przed prawem miejscowym. Akty prawa miejscowego powinny jedynie uzupełniać przepisy powszechnie obowiązujące zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Uchwała w brzmieniu proponowanym w załączniku do petycji nie tylko nie stanowiłaby takiego uzupełnienia, ale wręcz byłaby sprzeczna z aktami prawnymi wyższego rzędu.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 stycznia 2020 roku, II SA/Ke 1152/19, LEX nr 2779399).

Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy jedynie uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2020 roku, II SA/Bd 1002/19, LEX nr 2782566).

Co więcej, upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a zatem musi być ono wyraźne, a nie dorozumiane. W związku z tym nawet brak określonych regulacji, czy też luka w prawie nie stanowi podstawy uzasadniającej wprowadzenie określonej regulacji w trybie uchwały (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 października 2019 roku, II SA/Ol 568/19, LEX nr 2742849).

Z powyższych względów Rada Miejska w Bobowej uznaje petycję za niezasadną.

PRZEWODNICZĄCY RADY
Molendowicz
mgr. Małgorzata Molendowicz