

Szanowni Państwo,

Uprzejmie informuję, iż w związku z wniesieniem do Rady Miejskiej Cieszyna petycji Pani Renaty Sutor przeprowadziłam analizę formalno-prawną jej zasadności oraz zakresu dalszego toku postępowania w sprawie.

#### I Warunki formalne petycji

Rozpocząć należy od wskazania, iż aby petycja mogła być merytorycznie rozpatrzona koniecznym jest, aby spełniała wymagania przewidziane w art. 4 ustawy o petycjach. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, petycja powinna zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję,
- 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji,
- 3) oznaczenie adresata petycji,
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.

Wątpliwości w zakresie spełnienia powyższych przesłanek może budzić kwestia oznaczenia adresata. Pani Renata Sutor swoją petycję skierowała do „wszystkich Rad Gmin, Powiatów i Województw”. W mojej ocenie, adresat petycji powinien być konkretnym, istniejącym podmiotem – tak też wskazuje się w literaturze przedmiotu (Komentarz do ustawy o petycjach, Gajewski 2015). Istotnym jednak pozostaje, że przedmiotowa petycja została do Rady Miejskiej Cieszyna przesłana drogą mailową. Wskazanie adresu poczty elektronicznej stanowi dodatkowe sprecyzowanie adresata i należy przyjąć, że spełnia warunek oznaczenia adresata petycji z art. 4 ust. 2 pkt 3) ustawy o petycjach.

Po analizie stwierdzam, iż dochowano również pozostałych warunków formalnych petycji wymienionych w ustawie o petycjach.

Zaznaczyć należy, iż przy wnoszeniu petycji drogą komunikacji elektronicznej ustawodawca zdecydował o nieobligatoryjności opatrzenia jej kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Stosownie do art. 4 ust. 5 ustawy, petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję. Przepis ten zawiera słowo „może”, tym samym własnoręczny podpis w tym przypadku nie jest elementem obowiązkowym i jego brak nie stanowi przeszkody do rozpatrzenia petycji w przedmiotowej sprawie.

#### II Właściwość adresata ze względu na przedmiot petycji

Kolejnym aspektem wymagającym analizy prawnej pozostaje kwestia właściwości podmiotów, do których petycję wniesiono oraz czy jej rozpatrzenie mieści się w zakresie ich ustawowych zadań i kompetencji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, petycja może być złożona (...) do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

W swojej petycji Pani Sutor postuluje o zmianę przepisów z zakresu prawa miejscowego, podatkowego, cywilnego, gospodarczego, mediów, postępowania cywilnego oraz zbiórek publicznych.

Zgodnie z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, gmina ma prawo stanowienia wyłącznie aktów prawa miejscowego oraz w sytuacjach szczególnych – wydawania przepisów porządkowych. Nie

istnieje delegacja ustawowa upoważniająca organy gminy do stanowienia przepisów prawa z zakresu postępowania cywilnego, prawa gospodarczego oraz pozostałych wymienionych dziedzin prawa. Z uwagi na takie unormowanie Rada Miejska Cieszyna co do zasady pozostaje właściwa do rozpoznania wyłącznie postulatów z pkt 1 petycji dotyczącego zmiany przepisów prawa miejscowego, zaś w przypadku pozostałych pkt petycji – od 2 do 9 – Rada Miejska Cieszyna nie jest właściwa do jej rozpatrzenia. W oparciu o art. 6 ustawy o petycjach, Rada powinna w terminie 30 dni przekazać petycję w zakresie żądań niepodlegających rozpoznaniu przez Radę do podmiotów właściwych, równocześnie zawiadamiając o tym podmiot wnoszący petycję.

**Wskazuję, iż z uwagi na przedmiot żądania petycji w pkt 2 do 9 – postulaty zmiany przepisów prawa powszechnie obowiązującego na terenie RP – petycję w tej części należy przekazać do Kancelarii Sejmu RP, bowiem Sejm RP jako organ władzy ustawodawczej pozostaje właściwy do rozpoznania kwestii związanych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.**

### III Żądanie w zakresie pkt 1 petycji

Przechodząc do przedmiotu postulatów z pkt 1 petycji, wskazać należy, iż Pani Renata Sutor postuluje o zmianę przepisów prawa miejscowego m.in. w gminach, dotyczących opłat za parkingi publiczne przed kościołami, cmentarzami i szpitalami oraz przepisów dotyczących cen sprzedawanych w szpitalach produktów żywnościowych.

W tym miejscu przywołać ponownie należy art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, zgodnie z którym, petycja może być złożona (...) do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Powyższy przepis, określając krąg adresatów petycji, wprost nawiązuje do treści art. 63 Konstytucji RP, zgodnie z którym petycje mogą być składane do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tak szerokie ujęcie kręgu adresatów petycji odzwierciedla ideę objęcia kontrolą społeczną za pomocą tego środka jak najszerzej grupy podmiotów wykonujących władzę publiczną. W świetle brzmienia przywołanego przepisu zaliczają się do niej bowiem nie tylko organy administracji publicznej, w tym istotna grupa takich, którym status ten można przypisać jedynie w sensie funkcjonalnym, ale także pozostałe organy władzy wykonawczej, władzy ustawodawczej oraz władzy sądowniczej.

Poza wątpliwościami pozostaje okoliczność, że rada gminy jest organem administracji publicznej, zatem może pozostawać adresatem petycji. Z uwagi na treść art. 40 i 41 ustawy o samorządzie gminnym, organem właściwym do stanowienia aktów prawa miejscowego na terenie gminy jest rada gminy. Zaś w zakresie ustalania opłat za korzystanie m.in. z parkingów publicznych, stosowne upoważnienie ustawowe dla rady gminy zawiera art. 13b i 13f ustawy o drogach publicznych, a także art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej.

**W świetle powyższego, Rada Miejska Cieszyna pozostaje właściwa do rozpoznania wyłącznie postulatów z pkt 1 petycji dotyczącego zmiany przepisów prawa miejscowego dotyczącego opłat za korzystanie z parkingów publicznych będących własnością/w zarządzie Miasta Cieszyn.**

\* Na marginesie jedynie dodam, że po analizie dotychczasowych uchwał podjętych przez Radę Miejską Cieszyna, obecnie w Cieszynie funkcjonuje Strefa Płatnego Parkowania ustanowiona uchwałą Rady Miejskiej XXVIII/279/16 z dnia 29.12.2016 r. Strefa obejmuje obszar dróg publicznych Miasta Cieszyn

charakteryzujący się znacznym deficytem miejsc postojowych. Płatne postoje na niektórych drogach publicznych ustanowiono również w uchwale Rady Miejskiej XLIV/459/18 z dnia 26 kwietnia 2018 r. Podkreślić trzeba, iż żadna z powyższych uchwał nie ustanawia obowiązku opłaty za postój na drogach przy Szpitalu Śląskim w Cieszynie – w tym zakresie właściwa powinna być Rada Powiatu Cieszyńskiego. Strefa Płatnego Parkowania nie obejmuje również ulic, przy których znajdują się cmentarze komunalne. Natomiast w Strefie Płatnego Parkowania znajdują się między innymi Kościół pw. św. Marii Magdaleny oraz Kościół Zielonoświątkowy.

Dodatkowego odniesienia wymaga kwestia ewentualnego dalszego pomiotu właściwego do rozpoznania petycji w zakresie zmiany przepisów w przedmiocie ustalania opłat parkingowych na szpitali mieszczących się w Cieszynie.

Śląski Szpital w Cieszynie jest zakładem leczniczym w ramach ZZOZ w Cieszynie. Zaś ZZOZ działa w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, na podstawie zarządzenia Nr 137/97 Wojewody Bielskiego z dnia 27 października 1997 r. Podmiotem tworzącym dla ZZOZ jest Powiat Cieszyński, który wykonuje swoje zadania wobec ZZOZ w Cieszynie poprzez swoje organy, którymi są Rada Powiatu Cieszyńskiego i Zarząd Powiatu Cieszyńskiego.

Wskazuję, że nawet gdyby ZZOZ w Cieszynie uznać za „instytucję społeczną” w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, aby można było podmiot ten potraktować jako adresata petycji Pani Renaty Sutor, podmiot musiałby wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji publicznej i to w zakresie przedmiotu wskazanego w pkt 1 petycji. Nie dotarłam do aktów/decyzji, na mocy których ZZOZ w Cieszynie zostałyby zlecone zadania w zakresie wskazanym w pkt 1 petycji.

Natomiast nie wykluczone, że Rada Powiatu Cieszyńskiego jako właściciel nieruchomości, na której znajduje się ZZOZ w Cieszynie może być właściwym adresatem w zakresie pkt 1 petycji, tj. zmiany przepisów prawa miejscowego dotyczącego opłat za parking na terenie Śląskiego Szpitala w Cieszynie i innych zakładów leczniczych ZZOZ w Cieszynie (jeżeli oczywiście na terenie tych zakładów obowiązuje strefa płatnego parkowania). Jednakże z uwagi na okoliczność, iż petycja została skierowana do „wszystkich województw, powiatów i gmin” nie ma konieczności przekazania jej zgodnie z właściwością do Rady Powiatu Cieszyńskiego.

W punkcie 1 swojej petycji Pani Sutor postuluje również o ograniczenie cen produktów żywnościowych w szpitalach. Wskazuje się, iż zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, w Polsce obowiązuje zasada społecznej gospodarki rynkowej. Jak podkreśla się w doktrynie fundamentem gospodarki opierającej się na tej zasadzie jest między innymi wolność gospodarcza. Zgodnie z wiedzą, która posiadam, sklepy w szpitalach są prowadzone przez prywatnych przedsiębiorców, niezależnych od jednostek samorządu terytorialnego. W warunkach panującej w naszym państwie wolności gospodarczej mogą oni ustalać ceny samodzielnie, o ile będą działać zgodnie z obowiązującymi przepisami. Rada Miasta Cieszyn nie jest więc uprawniona do jakiegokolwiek regulacji cen w placówkach szpitalnych. Nadto brak jest upoważnienia ustawowego do uchwalanie przez rady gminy przepisów dotyczących regulacji cen artykułów żywnościowych w sklepach szpitalnych.

W podsumowaniu powyższego, wskazuję co następuje:

- 1) petycja Pani Renaty Sutor spełnia wymagania formalne określone w art. 4 ustawy o petycjach, zatem podlega merytorycznemu rozpoznaniu;
- 2) w zakresie postulatów z pkt 2-9 petycji organy władzy publicznej w postaci rad gminy nie są właściwe do rozpoznania petycji, tym samym Rada Miejska Cieszyna powinna przekazać

petycję w tym zakresie, w oparciu o art. 6 ustawy o petycjach, organowi właściwemu, tj. Kancelarii Sejmu RP, zawiadamiając równocześnie o tym fakcie podmiot wnoszący petycję (kwestia ta została już ustalona telefonicznie po otrzymaniu petycji);

- 3) w zakresie postulatu z pkt 1 petycji Rada Miejska Cieszyna jest właściwa do rozpatrzenia petycji zgodnie z ustawowymi kompetencjami do uchwalania przepisów prawa miejscowego w przedmiocie ustalanie opłat parkingowych na drogach publicznych należących/będących we władaniu Miasta Cieszyna;
- 4) termin na rozpatrzenie petycji w zakresie odpowiadającym właściwości Rady Miejskiej Cieszyna został określony w art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach i wynosi 30 dni liczonych od dnia jej złożenia.

Z poważaniem,



radca prawny Dorota Weber

Katowice, dnia 23.12.2019 r.