

## OPINIA PRAWNA

### Zleceniodawca

Gmina Miasto Golub-Dobrzyń, Plac Tysiąclecia 25, 87-400 Golub-Dobrzyń.

### Przedmiot opinii

Petycja \_\_\_\_\_ 11 grudnia 2020 r. wzywająca Radę Miasta Golub-Dobrzyń do podjęcia uchwały o treści wskazanej w opisie stanu faktycznego.

### Podstawa prawna

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.) (dalej jako: „Konstytucja RP”),
2. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) (dalej jako: „USG”),
3. ustawa z dnia 11 lipca 2004 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r., poz. 870) (dalej jako: „Ustawa o petycjach”),
4. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) (dalej jako: „ZTP”).

### Stan faktyczny

W dniu 11 grudnia 2020 r. do Urzędu Miasta Golub-Dobrzyń, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wpłynęła petycja Pana \_\_\_\_\_ wzywająca Radę Miasta Golub-Dobrzyń do podjęcia uchwały o treści: „Zgodnie z artykułem 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W związku z powyższym za niedopuszczalne uważamy jakiegokolwiek działania władz międzynarodowych, krajowych, czy lokalnych wykluczające społecznie mieszkańców miasta Golub-Dobrzyń z powodów rasowych, religijnych, medycznych czy sanitarnych. Działania rozumiemy jako regulacje prawne, a także wywieranie medialnej czy społecznej presji na urzędników czy funkcjonariuszy, przedsiębiorców, lokalne społeczności czy wspólnoty wyznaniowe zachęcające do jakiegokolwiek formy segregacji mieszkańców miasta Golub-Dobrzyń. Jednocześnie przed rozpoczęciem zapowiadanych przez Rząd RP masowych szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 planowanych od 2021 r., których eksperymentalnymi biorcami mają być także mieszkańcy miasta Golub-Dobrzyń, uznajemy za zasadne i nieodzowne, by Rząd RP uzyskał pisemne gwarancje ze strony producentów szczepionek, że w przypadku jakichkolwiek powikłań gotowi są oni przyjąć i ponieść wszelkie koszty prawne i finansowe wystąpienia niepożądanych odczynów poszczepiennych. Stanowisko to uzasadniamy artykułem 39 Konstytucji RP zabraniającej poddawania obywateli eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody”.

W reakcji na ww. petycję Pani Anna Paprocka – Przewodnicząca Komisji Skarg, Wniosków i Petycji zwróciła się z prośbą o sporządzenie opinii prawnej dotyczącej przedmiotowej petycji, która zostanie następnie przedstawiona Radzie Miasta Golub-Dobrzyń.

## Analiza prawna

Zgodnie z art. 18b ust. 1 USG „Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji”, zaś w myśl art. 2 ust. 1 Ustawy o petycjach „Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej "podmiotem wnoszącym petycję", do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Z kolei zgodnie z 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”.

Zważając na powyższe, nie ulega wątpliwości, że \_\_\_\_\_ jest podmiotem legitymowanym czynnie do wystąpienia z przedmiotową petycją.

Przed przystąpieniem do oceny petycji pod kątem jej merytorycznej zawartości, należałoby przeanalizować spełnienie wymogów formalnych określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-4 Ustawy o petycji, zgodnie z którym: „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”, mając jednocześnie na uwadze art. 2 ust. 2 pkt 1-3 Ustawy o petycjach, które stanowią o interesie, w jakim może być złożona petycja. Ze względu na formę petycji, na uwagę zasługuje również art. 4 ust. 5 Ustawy o petycji, w myśl którego: „Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję”.

Zestawiając treść petycji z przedstawionymi powyżej przepisami prawa należy dojść do konstatacji, że petycja Pana \_\_\_\_\_ czyni zadość wymogom formalnym, w konsekwencji czego może zostać rozpatrzona.

Przyjmując, \_\_\_\_\_ mógł wystąpić z przedmiotową petycją oraz że petycja spełnia warunki formalne stawiane przez Ustawę o petycjach, należałoby przejść do oceny merytorycznej treści petycji. Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia uchwały uznającej za niedopuszczalne działania władz międzynarodowych, krajowych, czy lokalnych wykluczające społecznie mieszkańców miasta Golub-Dobrzyń z powodów rasowych, religijnych, medycznych czy sanitarnych oraz uznającej za zasadne i nieodzowne, by Rząd RP uzyskał pisemne gwarancje ze strony producentów szczepionek, że w przypadku jakichkolwiek powikłań gotowi są oni przyjąć i ponieść wszelkie koszty prawne i finansowe wystąpienia niepożądanych odczynów poszczepiennych.

O prawnej relewantności oceny przedmiotu żądania w kontekście kompetencji rady gminy (miasta) świadczy art. 2 ust. 3 Ustawy o petycjach zgodnie z którym: „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**”.

Z kolei kompetencje rady gminy (miasta) wynikają USG. Zgodnie z art. 6 ust. 1 USG „Do zakresu działania gminy należą wszystkie **sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym**, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”, zaś w myśl art. 6 ust. 2 USG „Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy”. Mając na uwadze wyłącznie ww. przepis prawa należałoby dojść do konstatacji, że uznanie za niedopuszczalne działania władz międzynarodowych, krajowych, czy lokalnych oraz za zasadne i nieodzowne, by Rząd RP uzyskał pisemne gwarancje ze strony producentów szczepione niewątpliwie wykracza poza sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, co implikuje niedopuszczalność podjęcia przedmiotowej uchwały z uwagi na brak kompetencji rady gminy (miasta) w tym zakresie.

Za zasadnością przedstawionej powyżej stanowiska przemawia również orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 186/17: „Zakres działania gminy określony został przede wszystkim w art. 6 ust. 1 oraz 7 ust. 1 u.s.g., z których wynika, że gmina jest samodzielna w zakresie wykonywania powierzonych jej zadań, jednakże samodzielność ta ograniczona została do spraw związanych z lokalnymi potrzebami wspólnoty. **Co do zasady gmina nie ma możliwości podejmowania działań wykraczających poza lokalny charakter i niepolegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty**”.

Warto również zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 397/17, w którym stwierdza się, że: „Zgodnie z zasadą praworządności, organom władzy publicznej wolno tylko tyle, na ile pozwalają przepisy prawa. **Organy władzy publicznej nie mogą domniemywać swych kompetencji. Kompetencje organów muszą jasno i jednoznacznie wynikać z przepisów ustaw**. Rada gminy jest władna podjąć uchwałę tylko na podstawie i w granicach prawa. Wprowadzie zgodnie z art. 6 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, ale przepis ten nie zawiera żadnego domniemywania zadań lub kompetencji na rzecz samorządu gminnego. Wyraźnie bowiem w tym przepisie jest mowa o "sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym", a **sprawa publiczna jest tylko taka sprawa, którą samorządowi przekaże ustawodawca w ustawie**. Zgodnie z fundamentalną zasadą decentralizacji zawartą w art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Realizacja zadań gminy zawsze następuje w ramach ustawowo przypisanych organom gminy kompetencji”.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca nie przekazał gminie kompetencji do podjęcia uchwały o treści objętej żądaniem petycji. Nie sposób bowiem wywieść możliwości podjęcia przedmiotowej uchwały z art. 7 ust. 1 pkt 1-20 USG, czy też z art. 18 ust. 1 lub ust. 2 pkt 1-15 USG. Nie sposób również uznać aby przedmiotowa uchwała, mając zwłaszcza na uwadze kategoryczność sformułowanych w petycji twierdzeń, mogłaby zostać uznana za działanie o charakterze niewładczym (programowym czy intencyjnym), o czym poniżej.

Godzi się zauważyć, że art. 18 ust. 1 USG, zgodnie z którym „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej” również nie może stanowić podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym: „**Nie stanowi on również samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego**. Natomiast w orzecznictwie oraz w doktrynie przyjmuje się, że przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych, np. o charakterze programowym, intencyjnym (wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 882/17); Właściwość rady gminy, a więc organu o charakterze kolegialnym, "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" (art. 18 ust. 1 u.s.g.) należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g., tj. jako działalność polegającą na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań niewładczych, np. o charakterze intencyjnym, **pod jednym wszakże warunkiem, iż pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisie prawa** (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Op 600/17).

Należy również zwrócić uwagę na kwestię poprawności legislacyjnej uchwały w kontekście żądania przez wnoszącego petycję powielenia przepisów rangi konstytucyjnej. W tym zakresie na uwagę zasługują § 143 w zw. z § 137 ZTP, bowiem „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”. Tymczasem część treści żądanej przez wnoszącego petycję uchwały stanowiłoby powtórzenie przepisów Konstytucji RP.

### **Wnioski**

Brak podstawy prawnej do podjęcia przez radę gminy (miasta) przedmiotowej uchwały implikuje niedopuszczalność pozytywnego rozstrzygnięcia petycji. W konsekwencji powyższego, petycję Pana należy uznać za bezzasadną.

### ***Klauzula prawna***

*Przygotowując niniejszą opinię prawną przeanalizowano i polegano wyłącznie na informacjach i dokumentach uzyskanych od zleceniodawcy. Nie badano, ani nie weryfikowano prawdziwości przedstawionego stanu faktycznego. W niniejszej opinii prawnej zaprezentowano niezależną, subiektywną ocenę sporządzającej, dotyczącą prawnych aspektów przedmiotu analizy: w szczególności ocena prawna przedstawiona w opinii nie daje gwarancji oceny lub wyniku danej sprawy tożsamych ze wskazanymi w opinii.*