

Golub-Dobrzyń, dnia 7 marca 2021 r.

OPINIA PRAWNA

Zleceniodawca

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

Przedmiot opinii

Petycja : dnia 2 stycznia 2021 r., uzupełniona pismem z dnia 16 stycznia 2021 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”).

Stan faktyczny

W dniu 18 stycznia 2021 r. do Urzędu Miasta Golub-Dobrzyń, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wpłynęła petycja. W dniu 2 lutego 2021 r. do Urzędu Miasta Golub-Dobrzyń w tej samej formie wpłynęło pismo stanowiące uzupełnienie przedmiotowej petycji, zawierające apel, by władze miasta podjęły uchwałę popierającą petycję, domagającą się od Rządu RP, Posłów i Senatorów natychmiastowego zaprzestania eksperymentu, o którym mowa w petycji na mieszkańcach Polski, dopuszczenia do mediów publicznych polskich i zagranicznych lekarzy i naukowców, którzy alarmują i wskazują na możliwe powikłania poszczepienne, oraz odwołania wszystkich ograniczeń wolności, w tym gospodarczych, które zostały narzucone w roku 2020 i 2021. Wnoszący petycję apeluje również, aby władze miasta podjęły szerokie działania edukacyjne, których celem będzie zwrócenie uwagi obywateli na skuteczne, nieobarczone groźnymi skutkami ubocznymi sposoby obrony przed zachorowaniem, jakim jest wzmacnianie odporności organizmu i natychmiastowe zaniechanie obostrzeń, które obniżają tę odporność oraz leczenie ogólnie dostępnymi środkami.

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

odporności organizmu i natychmiastowe zaniechanie obostrzeń, które obniżają tę odporność oraz leczenie ogólnie dostępnymi środkami.

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 domaganie się przez Radę Miasta Golubia-Dobrzynia od Rządu RP, Posłów i Senatorów natychmiastowego zaprzestania szczepień, dopuszczenia do mediów publicznych polskich i zagranicznych lekarzy i naukowców oraz odwołania wszystkich ograniczeń wolności, 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 przedstawionego 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. **Organ 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. Wprawdzie 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, która 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 gmin przewidzianych w przepisie prawa** (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Op 600/17).

Wnioski

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

Michał Kręgiński
radca prawny
