

Uzasadnienie

do uchwały w sprawie rozpatrzenia petycji Pana Piotra Rakowskiego

W dniu 11 grudnia 2020 roku do Rady Gminy Korycin wpłynęła petycja Pana Piotra Rakowskiego o podjęcie przez Radę uchwały w sprawie uznania za niedopuszczalne jakiegokolwiek działania władz międzynarodowych, krajowych czy lokalnych wykluczających społecznie mieszkańców Gminy Korycin z powodów rasowych, religijnych, medycznych czy sanitarnych. Jednocześnie autor petycji wnosi o uznanie przez Radę Gminy Korycin „za zasadne i nieodzowne, by Rząd RP uzyskał pisemne gwarancje ze strony producentów szczepionek, że w przypadku jakichkolwiek powikłań są oni gotowi przyjąć i ponieść wszystkie koszty prawne i finansowe wystąpienia niepożądanych odczynów poszczepiennych”, związanych ze szczepieniami przeciw COVID-19.

Podjęcie przez Radę Gminy Korycin uchwały o treści żądanej przez składającego petycję zostałyby dokonane bez wymaganego upoważnienia ustawowego, stanowiącego tym samym rażąco naruszenie prawa tj. art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej, do których zalicza się również organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa.

W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko, czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego (*np. wyrok NSA z dnia 30 września 1992 r. sygn. akt SA/Gd 1008/92, ONSA 1993 nr 2 poz. 51*). Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to, czy mają one charakter władczy czy nie władczy, intencyjny czy konkretny, niezależnie od nazwy wydanego aktu bądź jego normatywnego czy pozanormatywnego charakteru.

Każda czynność organu samorządu terytorialnego musi się za tym mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisanej mu z mocy prawa właściwości. Zarówno przepis art. 7 ust. 1 pkt 5, zgodnie z którym zadania własne obejmują sprawy ochrony zdrowia, jak również art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą stanowić samoistnej podstawy do stanowienia przez radę gminy aktów normatywnych. Powiązanie art. 7 pkt 5 z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, będącym przepisem o charakterze kompetencyjnym i regulującym ogólnie zakres spraw należących do właściwości rady gminy, nie daje podstaw do wskazania w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zasad i warunków, na jakich mogą odbywać się szczepienia przeciw COVID-19. Każda czynność organu samorządu terytorialnego musi się mieścić w jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisanej mu z mocy prawa właściwości. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych

podmiotów (domniemanie właściwości gminy). Są to sprawy wynikające z przepisów prawa, nakładających na władze publiczne określone uprawnienia lub obowiązki o charakterze wykonawczym, których realizacja następuje na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (*T. Moll, Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX*). Zadania rady gminy zostały natomiast określone w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei w ust. 2 ustawodawca wymienił przykładowo kategorie spraw zastrzeżonych dla rady. Nie oznacza to, że nie może ona podejmować aktywności również w innych sprawach, mogą to być jednak wyłącznie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie przekazane innym podmiotom. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie podkreśla się nielegalność uchwał i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie i to niezależnie od nazwy wydanego aktu bądź jego normatywnego czy pozanormatywnego charakteru. Niewątpliwie poza zakresem właściwości gminy znajdują się sprawy ogólnokrajowe czy należące z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych (*wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r. I OSK 1066/17*).

Lokalne prawodawstwo, mimo stosunkowo dużej swobody, nie ma jednak charakteru samoistnego. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy, a więc i organy samorządu terytorialnego, mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą się legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (*np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 października 2004 r. sygn. akt II SA/Lu 566/04*).

Żaden też przepis prawa nie daje radzie gminy upoważnienia do interpretacji w drodze uchwały przepisów Konstytucji RP, w tym wypadku art. 32, jak o to wniosła składająca petycję. Domeną działania jednostki samorządu terytorialnego nie jest bowiem kwestia wyrażania stanowisk o zakresie stosowanego prawa. „W ustawie o samorządzie gminnym ani też w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej nie ma przepisu, który uprawniałby radę gminy do zajmowania ogólnego stanowiska w zakresie stosowania prawa, ani w sprawie generalnej interpretacji prawnej” (*np. wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r. I OSK 1066/17*).

Ponadto w aspekcie merytorycznym istotne jest podkreślenie, iż uchwała o treści wnioskowanej w petycji byłaby sprzeczna ze stanem faktycznym, bowiem zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów Narodowym Programem Szczepień przeciw COVID-19, szczepienia będą miały charakter nieobowiązkowy.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Przewodniczący Rady

Iwona Chwiećko