

*Zduńska Wola, dnia 8 stycznia 2021 r.*

### **Opinia prawna**

**Dotyczy petycji w sprawie wykluczenia społecznego mieszkańców Gminy Zduńska Wola z powodów rasowych, religijnych, medycznych czy sanitarnych oraz petycji w obronie prawdy, godności i wolności człowieka**

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. złożone pisma mają charakter petycji, albowiem zawierają żądania przede wszystkim uchwalenia określonych przepisów prawa. Tym samym muszą one zostać rozpoznane według trybu i zasad przewidzianych w ustawie o petycjach. Problematyka przyjmowania i rozpatrywania petycji unormowana jest bowiem w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1123 ze zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 3 u.p. 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. Wynika z tego, że petycje wnoszone do rady gminy muszą także mieścić się w zakresie właściwości rady. Ustawa jednocześnie wskazuje, że petycja złożona do każdego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (a więc i do rady gminy), powinna być rozpatrzona przez ten organ. Oznacza to, że rada gminy, choć ma obowiązek powołania specjalnej komisji do spraw skarg, wniosków i petycji, to jednocześnie zgodnie z art. 9 ust. 2 u.p. nie może powierzyć tej komisji prawa udzielania odpowiedzi na petycje, a jedynie przygotowywania projektów takich odpowiedzi. Przedmiotowe żądania zawarte w petycjach wykraczają jednak w większości poza kompetencje zastrzeżone dla rady gminy. Gmina realizuje bowiem swoje zadania w granicach i na podstawie prawa, w tym podejmuje uchwały zastrzeżone dla kompetencji rady gminy w przepisach poszczególnych ustaw, w tym oczywiście w ustawie o samorządzie gminnym. Rada gminy nie może w podejmowanych uchwałach przepisywać treści Konstytucji RP ani innych ustaw. Źródłami prawa powszechnie obowiązującego są, zgodnie z treścią art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, przy czym akty prawa miejscowego nie mogą przepisywać postanowień aktów prawa wyższego rzędu, w tym Konstytucji RP. Tym samym nie ma podstawy prawnej dla podjęcia przez radę gminy w Zduńskiej Woli uchwały, w której przepisuje treść art. 32 Konstytucji RP w zakresie poszanowania równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, a także dodawała postanowienia uszczegóławiające

zakaz dyskryminacji, czy też przejmowała na siebie odpowiedzialność za skutki prawne czy też medyczne szczepień, bowiem nie ma do tego kompetencji ustawowych. Należy zważyć, iż przedmiotem wielu orzeczeń sądów administracyjnych były uchwały rad gminy dotyczące ustalania kryterium przyjmowania do żłobka czy przedszkola, w których wykluczano dzieci niezaszczepione. Stanowisko judykatury odwoływało się w tym przypadku do ustawowego obowiązku szczepień wskazując, iż obowiązek szczepień wynika bezpośrednio z przepisów prawa, tj. art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 17 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239), a obowiązek szczepienia jest egzekwowany w trybie egzekucji administracyjnej i art. 115 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie zaś z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom (art. 68 ust. 3 Konstytucji), **zaś profilaktyka przed chorobami epidemiologicznymi jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych** (art. 68 ust. 4 Konstytucji). Obowiązek poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym realizuje wskazywane wyżej powinności państwa względem jednostki oraz ogółu społeczeństwa (zob. wyrok NSA z 7 lutego 2018 r., II OSK 934/16, CBOSA). Zauważyć należy, że przepis prawa nakładający obowiązek szczepień ochronnych posiada bardzo silne umocowanie aksjologiczne. Przy ocenie przedmiotowej kwestii nie można też pominąć, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. **Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości.** Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (zob. wyroki TK z: 9 marca 1988 r., U 7/87, 6 maja 1998 r., 37/97, 20 października 1998 r., K 7/98, 17 maja 1999 r., P 6/98, 4 stycznia 2000 r., K 18/99, 18 grudnia 2000 r., K 10/0028 maja 2002 r., P 10/01; 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, 18 marca 2014 r., SK 53/12, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)). Tylko tożsame traktowanie podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji prawnej uzasadnia domniemanie

istnienia nierówności w prawie (por. wyrok TK z 11 lipca 2000 r. K 30/99, z 18 stycznia 2000 r., K 17/99, z 5 listopada 1997 r. K 22/97, z 9 maja 2005 r., SK 14/04). Cechy dyskryminacyjne to cechy osobiste, indywidualne adresatów normy, jak płeć, pochodzenie społeczne, kolor skóry, na które nie mają wpływu i są od nich niezależne. Kwestia realizacji szczepień ochronnych nie może więc do nich należeć, gdyż wynika z obowiązku ustawowego, a odmowa jego wykonania z przyczyn innych niż wskazane w ustawie, wprowadza zróżnicowanie kandydatów wbrew woli ustawodawcy i nie ma charakteru racjonalnego. Dodatkowo wymaga zauważenia, że w sytuacji gdy Konstytucja gwarantuje ochronę zdrowia obywateli i w tym celu państwo wprowadza obowiązek szczepień ochronnych i ogranicza wolność obywateli dla jej realizacji, odstępując od wykonania tego obowiązku obywatel naraża się nie tylko na konsekwencje prawne wynikające z regulacji ustawowych wprowadzonych w tym celu, ale także świadomie ogranicza swoje prawa w innym zakresie, wykluczając się z grupy, która ten obowiązek spełnia. Wychodząc z konstytucyjnej zasady równości wszystkich wobec prawa, trzeba stwierdzić, że dotyczy to także sytuacji wypełniania obowiązków ustawowych ciążących na danych podmiotach. Niewypełnienie takich obowiązków nie może uprzywilejowywać kogokolwiek w stosunku do tych, którzy ustawowe obowiązki wypełniają, gdyż to właśnie prowadziłoby do nierówności. Nie ma zatem możliwości uwzględnienia żądania zawartego w petycjach Tomasza Ćwietkowskiego, Karoliny Majewskiej czy Tymczasowej Rady Stanu Narodu Polskiego i podejmowania uchwały, która byłaby niezgodna z Konstytucją, a przede wszystkim przenosiła do aktów prawa miejscowego, a więc przepisów niższej rangi przepisy Konstytucji. Trudno zresztą także oczekiwać, iż gmina tworzyłaby prawo, które miałyby zakazywać tworzenia prawa przez instytucje krajowe czy międzynarodowe, bowiem jak wynika z treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego działają tylko na obszarze, dla którego zostały podjęte, a zatem uchwała rady gminy reguluje prawa i obowiązki na obszarze gminy. Nie może zatem zawierać rozstrzygnięć nakładających zakazy, nakazy dla władz krajowych, międzynarodowych czy innych społeczności lokalnych. Rada gminy nie może także w uchwale przewidzieć, iż w przypadku jej nie przestrzegania rozważy zawieszenie działalności organów czy instytucji, przejęcie zarządu nad instytucjami czy organami lub nacjonalizację opornych podmiotów, jak chciałaby tego Tymczasowa Rada Stanu. Uchwała o sugerowanej treści byłaby dotknięta sankcją nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji.

Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), dalej: u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Inaczej rzecz się ma, gdy chodzi o petycję Międzynarodowej Koalicji dla ochrony Polskiej Wsi, albowiem petycja ta dotyczy wprowadzenia zakazu stosowania szczepionki, odwołania ograniczeń i zakazów wprowadzonych w związku z pandemią do czego rada gminy nie ma żadnych uprawnień. Podtrzymując powyższe wyjaśnienia zawarte w opinii wskazuję jednocześnie, iż petycję tą winien rozpoznawać organ, który wprowadził ograniczenia na terenie RP w związku z ogłoszeniem stanu epidemii oraz wprowadził przepisy dotyczące szczepień, nie zaś rada gminy. Rada gminy nie może także podjąć uchwały, w której zobowiąże się do osobistego poniesienia wszystkich konsekwencji prawnych i finansowych wobec osób, które są lub będą ofiarami ich fatalnych decyzji dotyczących masowych szczepień oraz polityki w związku z tzw. Pandemią koronawirusa. W tym zakresie zatem rada gminy nie ma kompetencji do podjęcia jakiegokolwiek uchwały, w tym także co do rozstrzygnięcia przedmiotowej petycji. W tym bowiem przypadku żadna z poruszonych w petycji spraw, żadne z określonych żądań nie należy do właściwości rady gminy.

Radca prawny Ewa Wiktorowska-Piech