

Projekt

z dnia 13 stycznia 2021 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR XXIV/213/2021
RADY GMINY WALIM**

z dnia 26 stycznia 2021 r.

**w sprawie rozpatrzenia petycji w interesie publicznym w zakresie rozpoczęcia przez rząd RP
masowych szczepień przeciwko SARS-Cov-2**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 18 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.) Rada Gminy Walim uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Po zapoznaniu się z „Petycją w interesie publicznym w zakresie rozpoczęcia przez rząd RP masowych szczepień przeciwko SARS-Cov-2” uznaje petycję za nie zasługującą na pozytywne rozpatrzenie i nie uwzględnia petycji.

2. Uzasadnienie rozpatrzenia petycji stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały w zakresie zawiadomienia podmiotu wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia powierza się Przewodniczącemu Rady Walim.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy
Walim

Zuzanna Bodurka

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP prawo składania petycji przysługuje każdemu. Petycje mogą być składane przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Artykuł 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.) wskazuje, że petycje można składać w interesie publicznym, w interesie podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu trzeciego za jego zgodą. Dla ustalenia istnienia tego interesu niezbędne jest więc każdorazowe zestawienie żądań przedstawionych w petycji z wynikającą z treści tego wystąpienia indywidualną sytuacją prawną i faktyczną podmiotu wnoszącego petycję lub – przynajmniej – jego subiektywnym przekonaniem co do nich. Ustawa o petycjach nie precyzuje jednak wprost, czy interes własny, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy, ma charakter interesu faktycznego czy prawnego. W tym kontekście podkreślenia wymaga, że postępowania w sprawach różnego rodzaju wystąpień obywatelskich (skargi, wnioski, petycje oraz analogiczne instytucje przewidziane w ustawach szczególnych) co do zasady służą ochronie interesów faktycznych podmiotów, które wnoszą te środki (por. A. Duda, *Interes...*, s. 62–65; zob. też: wyr. NSA z 2.7.1998 r., IV SA 1306/96, *Legalis*). W niniejszym przypadku organ uznaje, że petycja została złożona w interesie własnym autora petycji. W tym kontekście można więc przyjąć, że przez interes podmiotu wnoszącego petycję należy każdorazowo rozumieć jego interes faktyczny.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy, 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. Oznacza to, że przedmiotem petycji mogą być wszelkie sprawy, których załatwienie jest istotne dla interesu indywidualnego, zbiorowego lub publicznego. Podobnie szeroko ukształtowany został katalog prawnych form działania, których podjęcia można żądać w petycji. Ma on otwarty charakter i obejmuje zarówno akty normatywne, akty indywidualno-konkretno o różnym charakterze, w tym akty administracyjne, jak i czynności cywilnoprawne, czynności materialno-techniczne czy działania społeczno-organizatorskie.

Rozstrzygając kwestię dopuszczalności wniesienia petycji zwraca się uwagę na jej treść. Autor petycji wnosi o podjęcie uchwały rady w przedstawionej sprawie. W tym kontekście istnieje jednak przeszkoda polegająca na braku inicjatywy uchwałodawczej po stronie autora. Brak jest bowiem przesłanek określonych w art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95). Wobec czego brak jest możliwości nadania biegu w trybie uchwałodawczym.

W rozpatrywanej sprawie zasadna jest odmowa uwzględnienia petycji w całości z poniższych przyczyn. W petycji nie sprecyzowano na czym miałyby polegać naruszenie art. 32 ustawy zasadniczej. Nie wskazano na czym miałyby polegać owe „działania zachęcające do segregacji mieszkańców Gminy Walim”. Okoliczność taka nie została w żaden sposób stwierdzona przez organ. Przedmiotem petycji miało być podjęcie uchwały przez Radę Gminy Walim w przedmiocie wezwania do podjęcia działań przez Rząd RP. W tym kontekście petycja winna być kierowana w zakresie oczekiwanych działań bezpośrednio do wskazanego organu. Uchwała rady w niniejszej sprawie nie jest wymagalną czynnością prawną i nie stanowi trybu załatwienia sprawy.

Wdrożenie procedury postępowania w stanie epidemiologicznym (w stanie panującej epidemii) jest domeną organów szczebla państwowego. Wszelkie uregulowania prawne w tym także kwestie szczepień zostały określone przez akty wykonawcze. Rada Gminy nie jest organem prawodawczym i stosuje wprowadzone przez ustawodawcę przepisy w tym również wydane akty wykonawcze. Odpowiedzialność za ustawodawstwo czy też akty wykonawcze, ponosi państwo. Odpowiedzialność odszkodowawcza zagwarantowana jest w Konstytucji RP oraz w Kodeksie Cywilnym. Potwierdza to art. 77 Konstytucji RP zapewniający każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Należy to rozumieć nie tylko jako działanie stanowiące przejaw naruszenia prawa bądź też działanie bez podstawy prawnej, ale także zaniechanie, o ile porządek prawny nakłada na władzę publiczną obowiązek działania. Tak więc przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej według normy konstytucyjnej jest niezgodność z prawem zachowania się organu władzy publicznej – rozumiana więcej niż bezprawność w ujęciu cywilistycznym (por. G. Bieniek, w: Bieniek,

Komentarz 2009, I, s. 333; Brzozowski, Jastrzębski, Kaliński, Skowrońska-Bocian, Zobowiązania 2016, s. 252). Nie powinno także budzić wątpliwości, że przez "działanie organów władzy publicznej" należy rozumieć zachowanie się osób występujących w imieniu lub na rzecz tych organów, a więc wszystkich, których zachowania są – w ramach obowiązującego porządku prawnego – przypisywane władzy publicznej [tak również M. Safjan, Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP, PiP 1999, Nr 4, s. 3 i n.; tenże, Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej, ZP UKSW 2003, Nr 3.2; tak również Z. Radwański, Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy, s. 9–10; zob. jednak wąskie ujęcie terminu "organ władzy publicznej" – P. Granecki, Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia), Pal. 2000, Nr 11–12, s. 18–19].

Istnieje zatem system oparcia odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej na kryterium bezprawności (niezgodności z prawem) zdarzenia wyrządzającego szkodę, a więc odejścia od ogólnej zasady winy. Surowość przyjętej zasady odpowiedzialności wyraża się w ustrojowym założeniu, że obywatel poddany władczemu oddziaływaniu struktur państwowych, którym jest podległy, a więc wobec których ma ograniczone możliwości przeciwdziałania, musi mieć zagwarantowaną jasną i łatwą możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, opartych na obiektywnych przesłankach (por. M. Kaliński, Szkada na mieniu i jej naprawienie, Warszawa 2014, s. 104 i n.). W zakresie, w jakim wyrządzenie przez te organy szkody następuje w wykonywaniu czynności dominialnych zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy o czynach niedozwolonych, regulujące deliktową odpowiedzialność osób prawnych. Należą do nich zagadnienia polegające na wadliwej legislacji, zarówno w zakresie czynnym, jak i biernym (zaniechania legislacyjne). Zgodnie z art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Odpowiedzialność odszkodowawcza związana jest z bezprawnymi działaniami i zaniechaniami, które wyrządzają szkodę w związku z wykonywaniem władzy wykonawczej, ustawodawczej bądź sądowniczej. Dotyczy to sytuacji bezpośredniego związku z wykonywaniem władzy publicznej, a nie tylko przy okazji jej wykonywania (por. wyr. SN z 8.11.2005 r., I CK 201/05, Legalis). Sfera władcza może być wykonywana nie tylko przez organu państwa czy funkcjonariuszy państwowych, ale także przez osoby fizyczne czy prawne wykonujące zadania z zakresu władzy publicznej. W przypadku działań bądź zaniechań państwowych jednostek organizacyjnych – *stationes fisci* – odszkodowawczo pozywany jest Skarb Państwa.

Ponieważ regulacja konstytucyjna ma pierwszeństwo przed kodeksową, odpowiedzialność odszkodowawcza przy wykonywaniu władzy publicznej nie może ograniczać się tylko do określonych rodzajów szkody, lecz obejmuje wszystkie ich rodzaje. Pojęcie szkody nie jest zdefiniowane w przepisach KC. Stąd też należy przyjmować, zgodnie z potocznym jego rozumieniem, że szkodą jest każdy uszczerbek, który dotyczy poszkodowanego, zarówno w sferze majątkowej, jak i niemajątkowej (krzywda). Okolicznościami warunkującymi powstanie obowiązku naprawienia szkody są: 1) wyrządzenie szkody; 2) bezprawne działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, z której wystąpieniem ustawa łączy powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie określonych podmiotów; 3) istnienie adekwatnego związku przyczynowego między szkodą a bezprawnym działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej.

Przenosząc powyższe na kanwę złożonej petycji zdaniem organu procedura szczepień została określona aktami normatywnymi, za które ponosi odpowiedzialność ustawodawca. W przypadku dobrowolności szczepień nie można mówić o jakichkolwiek nakazach czy ograniczeniach, które zresztą nie zostały w treści petycji określone. Odpowiedzialność odszkodowawcza wynika chociażby z uregulowania kwestii dopuszczenia środka medycznego do użytku na terenie kraju. Zarówno procedura wprowadzania jak i ostatecznie samo wprowadzenie szczepionki wynika z obowiązujących przepisów, za które odpowiedzialność ponosi ustawodawca. Wydaje się także, że odpowiedzialność opisana w treści petycji faktycznie spoczywa nie tylko na producencie ale przede wszystkim na organach państwowych dopuszczających produkt do użytku. Zatem owa zgoda - oświadczenie, o którą postuluje autor nie warunkuje odpowiedzialności państwa. Co oczywiste brak zgody tejże odpowiedzialności nie wyłącza.

Osobną kwestią pozostaje sugerowany przez autora petycji „eksperyment medyczny”. Eksperyment medyczny czy badawczy ma na celu przede wszystkim rozszerzenie wiedzy medycznej. Może być on przeprowadzany zarówno na osobach chorych, jak i zdrowych i jest uregulowany przepisami rozdziału 4 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. 1997 Nr 28, poz. 152). Przeprowadzenie eksperymentu badawczego jest dopuszczalne wówczas, gdy uczestnictwo w nim nie jest

związane z ryzykiem albo też ryzyko jest niewielkie i nie pozostaje w dysproporcji do możliwych pozytywnych rezultatów takiego eksperymentu. Wydaje się, że eksperyment obejmuje fazę wcześniejszą od wprowadzenia do stosowania produktu medycznego. Na obecnym etapie mamy do czynienia ze stosowaniem produktu zatwierdzonego w konkretnej procedurze przez organy państwa. Wprowadzenie do obrotu produktu medycznego wymaga wdrożenia odpowiedniej procedury i stosowanie takiego produktu nie stanowi etapu eksperymentu medycznego. Wobec czego po pierwsze Gmina Walim nie jest organem upoważnionym do wypowiedzania się w kwestii stosowania procedur medycznych. Po drugie, brak jest podstaw do przyjęcia, że procedura szczepień stanowi eksperyment medyczny.

Po zapoznaniu z powyższymi ustaleniami, Rada Gminy Walim w pełni podziela stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji dotyczące sposobu rozpatrzenia przedmiotowej petycji. W związku z powyższym, uzasadnione jest podjęcie uchwały o uznaniu wniesionej petycji za nie zasługującą na pozytywne rozpatrzenie oraz nieuwzględnienie postulatów zgłoszonych w treści ww. petycji.

Sporządził:

Aleksandra Ignaszak

Daniel Jarząbek