

**UCHWAŁA NR XXXV/385/21  
RADY MIEJSKIEJ WAŁBRZYCHA**

z dnia 29 kwietnia 2021 r.

**w sprawie wprowadzenia obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 przez mieszkańców Miasta  
Wałbrzycha oraz inne osoby wykonujące pracę na terenie Miasta Wałbrzycha**

Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), art. 4 ust. 3 i art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), Rada Miejska Wałbrzycha uchwala, co następuje.

**§ 1.** Wprowadza się obowiązek wykonywania szczepień przeciwko COVID-19 przez mieszkańców Miasta Wałbrzycha powyżej 18 roku życia oraz inne osoby powyżej 18 roku życia, które nie zamieszkują w Wałbrzychu, a wykonują pracę na terenie miasta Wałbrzycha.

**§ 2. 1.** Obowiązek, o którym mowa w § 1, może być wykonany w punktach szczepień na terenie Miasta Wałbrzycha, a także w innych punktach szczepień.

2. Osoby, które przystępują do realizacji obowiązku określonego w § 1, mogą dokonać rejestracji na szczepienia w następujący sposób:

- 1) całodobowa infolinia pod numerem telefonu 989,
- 2) elektronicznie poprzez e-rejestracja, dostępną na stronie internetowej: pacjent.gov.pl,
- 3) wysyłając sms na numer 664 908 556 lub 880 333 333 o treści: SZCZEPIMYSIE,
- 4) kontaktując się z wybranym punktem szczepień (dane kontaktowe do punktów szczepień dostępne na stronie: www.gov.pl),
- 5) kontaktując się przez miejską infolinię pod numerem telefonu 74 664 09 33.

**§ 3.** Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

**§ 4. 1.** Uchwała podlega ogłoszeniu w drodze obwieszczenia, a także na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu, na portalach społecznościowych Gminy Wałbrzych, na nośnikach reklamowych Gminy Wałbrzych oraz w prasie.

2. Uchwała wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ogłoszenia w drodze obwieszczenia.

3. Uchwała obowiązuje do dnia wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących, na podstawie których szczepienia przeciwko COVID-19 zostaną określone jako obowiązkowe, nie dłużej jednak niż do 31.12.2021 r.

Przewodnicząca Rady  
Miejskiej Wałbrzycha

**Maria Anna Romańska**

## Uzasadnienie

W związku z realizacją przez Gminę Wałbrzych programu szczepień przeciwko COVID-19, mając na uwadze niezmienną od kilku miesięcy bardzo dużą zachorowalność na COVID-19 w przypadku mieszkańców Miasta Wałbrzycha, w tym bardzo ciężki przebieg tych zachorowań, Rada Miejska Wałbrzycha zdecydowała o wprowadzeniu na terenie Miasta Wałbrzycha obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 zarówno przez mieszkańców Miasta Wałbrzycha, jak i przez inne osoby, które wykonują pracę na terenie miasta Wałbrzycha.

Działanie to ma na celu walkę z zakażeniem SARS-Cov-2 oraz ograniczenie dalszego rozprzestrzeniania się COVID-19 na terenie miasta Wałbrzycha. Jest to jeden ze sposobów, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia choroby zakaźnej oraz jej ciężkiego przebiegu wymagającego hospitalizacji. Podjęcie działań prowadzących do zwiększenia liczby wykonywanych szczepień doprowadzi w konsekwencji do szybkiego zaszczepienia wszystkich mieszkańców miasta Wałbrzycha oraz zbudowania odporności zbiorowej na zachorowania.

Powyższa inicjatywa ma związek z faktem, że część osób uprawnionych do szczepień rezygnuje z nich, pomimo szeroko zakrojonej akcji informacyjnej na terenie miasta (reklamy na przystankach autobusowych, billboardach itp.), uruchomienia dodatkowej linii telefonicznej ułatwiającej zapisywanie się na szczepienia, dowożenia osób niesamodzielnych i starszych oraz uruchomienia masowego punktu szczepień na terenie Starej Kopalni oraz punktu drive thru. Istniejący w mieście od 25 stycznia punkt szczepień masowych wykonał do dzisiaj, tj. 27 kwietnia, łącznie 76 807 dawek (I dawka 57 646, II dawka 19 161). Z badań wynika, że w grupie zaszczepionych zaledwie 27% (13 963 dawki) to wałbrzyskanie, którzy skorzystali z oferty szczepień.

Postulowana inicjatywa obowiązkowych szczepień nie tylko zapewnia maksymalną ochronę przed zachorowaniem na COVID-19, ale też wyeliminują występowanie tej choroby zakaźnej w lokalnym społeczeństwie. Tylko wtedy, gdy zaszczepi się duża liczba osób z danej populacji (powyżej 90%) można zahamować rozprzestrzenianie się drobnoustrojów, które wywołują choroby zakaźne. Zapewnia to ochronę nie tylko zaszczepionym, ale też osobom, które z przyczyn zdrowotnych (np. chorujących na nowotwory) nie zostały zaszczepione.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Przepisy porządkowe, zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Podobnie, zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

Skorzystanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego z uprawnienia do podjęcia uchwały na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym bądź też art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wymaga spełnienia przesłanek określonych w tych przepisach prawa.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym jak również w art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, ma charakter szczególny. Z jednej strony pozostawia bowiem jednostkom samorządu terytorialnego pewną dowolność w zakresie stanowienia przepisów porządkowych. Z drugiej jednak strony jej zastosowanie obwarowane jest koniecznością spełnienia ustawowo określonych przesłanek. Z normy art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika bowiem, że jej zastosowanie, a co za tym idzie – uchwalenie przepisów porządkowych jest możliwe, w przypadku, gdy zostały spełnione łącznie następujące przesłanki: 1) mieszczą się one w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach ani w innych przepisach powszechnie obowiązujących; 2) są niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, 3) mają charakter lokalny.

Dodatkowo z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, rozszerzenie zakresu

przesłanek do stanowienia przepisów porządkowych o niezbędność ochrony mienia obywateli i ochrony środowiska naturalnego.

Wystąpienie każdej z tych przesłanek powinno zostać poddane analizie.

### **I. uregulowanie w odrębnych ustawach albo w innych przepisach powszechnie obowiązujących zagadnień objętych uchwałą**

W obecnie obowiązujących przepisach prawa ustawodawca nie uregulował zagadnień dotyczących wprowadzenia obowiązku wykonywania szczepień przeciwko COVID-19, a w konsekwencji podjęcia stosownych działań wykonania wobec wszystkich mieszkańców miasta Wałbrzycha szczepień przeciwko COVID-19.

Na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały zmienione przepisy prawa dotyczące szczepień przeciwko COVID-19 uregulowały wyłącznie nowe kwestie dotyczące jedynie zmian w zakresie uprawnień osób, które dokonują kwalifikacji do szczepień oraz wykonują szczepienia.

Również inne ustawy i akty wykonawcze do nich nie zawierają stosownych zapisów w tym zakresie. W systemie polskiego prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na podjęcie, czy też co do zasady regulujących zagadnienia dotyczące wykonywanych szczepień. Brak jest także przepisów określających obowiązek wykonywania szczepień przeciwko COVID-19, ale z drugiej strony wprowadza się znaczne restrykcje mające na celu ograniczenie ryzyka zachorowania.

Wprowadzenie na terenie Miasta Wałbrzycha obowiązku wykonywania szczepień przeciwko COVID-19 przez jego pełnoletnich mieszkańców, a także przez inne pełnoletnie osoby wprawdzie niezamieszkujące na terenie Miasta Wałbrzycha, ale przebywające na jego terenie przyczyni się do uodpornienia społeczności lokalnej oraz z całą pewnością przyczyni się do zwiększenia odporności zbiorowiskowej znacznej części mieszkańców, a co za tym idzie zmniejszenia zachorowalności na COVID-19. Im więcej bowiem osób zostanie zaszczepionych, tym większa jest odporność zbiorowiskowa, tym bardziej jesteśmy wszyscy chronieni przed niebezpiecznymi chorobami zakaźnymi. Odporność zbiorowiskowa (inaczej odporność populacyjna, odporność stadna lub odporność grupowa) to ochrona osób nieuodpornionych w wyniku zaszczepienia wysokiego odsetka społeczeństwa. Obecność w populacji osób uodpornionych przeciwko danej chorobie zmniejsza prawdopodobieństwo zachorowania na tę chorobę również osób nieuodpornionych. Przywołując opinię Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego szczepienie chroni nie tylko osobę zaszczepioną, ale dodatkowo również najsłabszych, którzy nie mogą być zaszczepieni ze względu np. na przeciwwskazania, ponieważ są za mali na szczepienie lub chorują przewlekle.

Choroby zakaźne, w tym COVID-19, mają szczególne znaczenie dla społeczeństwa. Są nieprzewidywalne, mogą wywołać panikę, a nawet prowadzić do destabilizacji działania miasta, np. powodując, że znaczna część pracowników służb mundurowych czy służb utrzymania miasta (np. pracownicy wodociągów czy firm zajmujących się bieżącym utrzymaniem czystości na ulicach i placach, wywozem nieczystości i odpadów itp.) zachoruje w krótkim czasie. Specyfika chorób zakaźnych wiąże się również z tym, że osoba która choruje jednocześnie staje się źródłem narażenia dla osób z otoczenia. Ma to szczególne znaczenie m.in. dla pracowników służby zdrowia, którzy mogą narażać swoich pacjentów na ciężkie powikłania lub zgon, ponieważ są oni zazwyczaj narażeni na ciężki przebieg chorób zakaźnych. Dlatego właśnie monitorowanie tych chorób objęte jest specjalnym ustawodawstwem i nadzorem wielu instytucji, a obowiązujące w Polsce prawo jest bardzo zbliżone do rozwiązań prawnych stosowanych na całym świecie. Odpowiednie ustawy i rozporządzenia regulują funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej, która nadzoruje zakup, dostarczanie i wykonywanie bezpłatnych szczepień obowiązkowych. Co ważne również obowiązkowe zgłaszanie chorób zakaźnych jest regulowane ustawowo. Dlatego tym bardziej dziwi, że kwestia uregulowania obowiązkowych szczepień ochronnych przeciwko COVID-19 jest wciąż tematem przemilczanym i nie stała się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy.

Dlatego mając na uwadze powyższe uwarunkowania konieczne wydaje się wprowadzenie obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 w celu zapobiegania powikłaniom, ale też w celu ochrony osób najbardziej narażonych na powikłania.

Obecna luka w przedmiotowej sprawie sprawia, iż występuje zasadność przyjęcia tychże przepisów porządkowych, zwłaszcza mając na uwadze poprawę profilaktyki, w tym poprawę bezpieczeństwa szczepień.

### **II. Niezbędność dla ochrony życia lub zdrowia obywateli**

Drugim z warunków uchwalenia przepisów porządkowych jest ich niezbędność dla ochrony życia lub

zdrowia obywateli. Jest to przesłanka występująca zarówno w treści normy kompetencyjnej wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym, jak i samorządzie powiatowym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przepisy porządkowe winny dotyczyć wyłącznie „zachowań bezpośrednio zagrażających owym dobrom prawnym” i mogą być stanowione, gdy nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych (por. wyrok TK z 8 lipca 2000 r., P10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62 ).

W ocenie Rady Miejskiej Wałbrzycha, w związku z występującą niezmiennie bardzo dużą liczbą zachorowań na COVID-19, szczególnie takich z ciężkim przebiegiem, niezbędne jest podjęcie przez Radę Miejską Wałbrzycha dodatkowych działań, mających na celu zmniejszenie zachorowalności. Istotne jest przy tym, że na dzień podjęcia niniejszej uchwały nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych.

W czasie pandemii COVID-19 zasoby ochrony zdrowia koncentrują się przede wszystkim na walce z nowym koronawirusem. Stąd inna choroba w czasie pandemii może zwiększać ryzyko opóźnionej prawidłowej diagnozy i prawidłowego leczenia. Powinniśmy wykorzystać wszystkie możliwości aby ograniczyć ryzyko wystąpienia innej choroby zakaźnej oraz jej ciężkiego przebiegu wymagającego hospitalizacji. Taką ochronę zapewniają nam szczepienia.

Wprowadzenie w ramach przepisów porządkowych obowiązku szczepienia się przez mieszkańców Miasta Wałbrzycha, pozwoli na realne zmniejszenie ilości zachorowań wśród społeczności lokalnej.

Niezbędność wprowadzenia przedmiotowych regulacji wiąże się z koniecznością wpojenia swoistej profilaktyki prozdrowotnej i uświadomienia społeczności lokalnej pozytywnych skutków płynących dla niej samej z przyjętego rozwiązania.

### **III. Charakter lokalny tak wprowadzonych regulacji**

Niewątpliwie istotę upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym stanowi stworzenie możliwości wypełniania ewentualnych luk w prawie, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej. Przepisy te mają więc charakter „uzupełniający system źródeł prawa”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że „w przeciwieństwie do aktów wykonawczych nie są one wydawane w celu uszczegółowienia ustawowych unormowań materialnoprawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego). Chodzi więc o normowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak regulacji przepisami ogólnopaństwowymi. Istotą upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym jest zatem stworzenie możliwości wypełniania ewentualnych luk w prawie, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej. Przepisy te mają więc charakter "uzupełniający system źródeł prawa". Ponieważ przepisy porządkowe regulują te stany faktyczne, którymi nie zajął się normodawca centralny, w doktrynie słusznie podkreśla się, że są one "przejawem pogłębiania samodzielności organów samorządu terytorialnego". (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.11.2019 r., sygn. akt II SA/Go580/19).

Ponadto, dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególny charakter lokalny, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia. Doktryna prawa administracyjnego w sposób szczegółowy opisuje w jakich okolicznościach organ stanowiący gminy może korzystać ze swojej kompetencji. Przyjąć należy przede wszystkim, że regulacja porządkowego aktu prawa miejscowego nie może zawierać ani powtórzonych, ani tym bardziej zmodyfikowanych przepisów znajdujących się w innych aktach powszechnie obowiązujących, co stanowi zasadę stanowienia wszelkich aktów podustawowych, ale przede wszystkim w przypadku aktów porządkowych, świadczy o braku zakresu nieuregulowanego. Jeżeli istnieją regulacje ustawowe wprowadzające zakazy określonego zachowania się, to prawodawcy miejscowi nie mogą w drodze przepisów porządkowych precyzować tych zakazów, ani tym bardziej ich rozszerzać.

Jak wskazał Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NK-N.4131.144.3.2020.MF z 27.02.2020 r., odwołując się przy tym do orzecznictwa sądów administracyjnych, za każdym razem przy stanowieniu porządkowych aktów prawa miejscowego rzecz dotyczy regulowania sytuacji lokalnie szczególnej, o nadzwyczajnym - w kontekście miejscowym - charakterze, której nie normują przepisy

stanowione centralnie. Na prawodawcy, organie jednostki samorządu terytorialnego, ciąży zatem zawsze obowiązek odniesienia się do istniejącej sytuacji miejscowej i wykazania, że luka prawna pojawia się właśnie na tle specyfiki lokalnej (porównaj: wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089). „Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą wypełniać braków ustawodawstwa obowiązującego w całym kraju lub likwidować zagrożeń o ogólnokrajowym znaczeniu”

O zaktualizowaniu się podstawy do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego można mówić wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących, a występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca). Ponadto, dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególny charakter lokalny, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia.

W ocenie Rady Miejskiej Wałbrzycha zakres spraw objętych niniejszą uchwałą nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących. Co więcej, na terenie Miasta Wałbrzycha występuje sytuacja faktyczna naruszająca dobra jakimi są zdrowie i życie ludzi.

Z kolei wprowadzone regulacje polegające na obowiązkowym poddaniu się szczepieniom przeciwko COVID-19, powodują że wprowadzone obowiązki są proporcjonalne do zagrożeń związanych z zachorowaniami na COVID-19 i jednocześnie są adekwatne do uchylenia takich zagrożeń.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu.

Ust. 2 tego artykułu stanowi, że za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu.

Z kolei art. 14 ust. 3 stanowi, że ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Przedmiotowa uchwała przewiduje jej ogłoszenie w formie obwieszczenia. W treści tego obwieszczenia zostanie określony termin ich ogłoszenia, umożliwiający ustalenie dnia, w którym przepisy te wejdą w życie.

Dodatkowo wskazania wymaga, że w najbliższym czasie, zgodnie z zapowiedziami Przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen, na terenie UE zostaną wprowadzone tzw. paszporty szczepionkowe (CYFROWE ZIELONE CERTYFIKATY), które miałyby pozwolić podróżować na terenie UE osobom zaszczepionym przeciwko COVID-19.

Kraje Unii Europejskiej przyjęły zobowiązanie do podjęcia działań, które mają rozpocząć się w maju 2021 roku, a będą skutkować wprowadzeniem tzw. paszportu szczepionkowego, który w założeniu ma ułatwiać bezpieczne i swobodne przemieszczanie się po krajach UE podczas pandemii COVID-19.

Decyzja ta motywowana jest względami zdrowia publicznego, a każde z państw członkowskich będzie mogło wprowadzać dodatkowe ograniczenia w zakresie ochrony zdrowia publicznego.

Wprowadzenie obowiązku szczepień na terenie Miasta Wałbrzycha oprócz wskazanych wyżej atutów związanych z ochroną zdrowia mieszkańców, będzie środkiem tymczasowym zwiększającym zbiorową lokalną odporność na obszarze Miasta, a także zapewni mieszkańcom Miasta dostępność do szeregu przywilejów związanych z posiadaniem szczepienia, w tym m.in. swobodnego przepływu na terenie UE.

Przewodnicząca Rady  
Miejskiej Wałbrzycha

**Maria Anna Romańska**