



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

### **stwierdzam nieważność**

**uchwały 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.**

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska Wałbrzycha, na sesji w dniu 29 kwietnia 2021 r., działając na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), 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), podjęła uchwałę Nr XXXV/385/21 w sprawie wprowadzenia obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 przez mieszkańców Miasta Wałbrzycha oraz inne osoby wykonujące pracę na terenie Miasta Wałbrzycha, zwaną dalej: „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r. poz. 713; zwanej dalej; u.s.g.) i art. 41 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920; zwanej dalej; u.s.p.), polegającym na ustanowieniu norm niespełniających kryteriów upoważniających do ich uregulowania w przepisach porządkowych.

**Ponadto, Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę z istotnym naruszeniem:**

- **art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 17 ust. 10 pkt 2 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na ustanowieniu przepisów niezgodnych z regulacją ustawową.**

Rada Miejska Wałbrzycha, mocą uchwały, wprowadziła 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 (§ 1). W § 2 uchwały postanowiono, że obowiązek może być wykonany w punkcie szczepień na terenie Miasta Wałbrzycha, a także w innych punktach szczepień (ust. 1) oraz określono sposób rejestracji na szczepienia (ust. 2). W § 3 określono, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. W § 4 uchwały określono, że 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 (ust. 1) oraz, że uchwała wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ogłoszenia w drodze obwieszczenia (ust. 2). Natomiast w § 4 ust. 3 uchwały postanowiono, że 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 grudnia 2021 r.

Do uchwały załączone zostało uzasadnienie zawierające:

- ogólne podsumowanie występowania epidemii i wykonywania szczepień na terenie Miasta Wałbrzycha, w tym dane ilościowe zaszczepionych do dnia 27 kwietnia 2021 r. mieszkańców Wałbrzycha;
- stanowisko w zakresie podstawy prawnych wydania aktu prawnego o randze przepisów porządkowych.

Na wstępie należy zauważyć, że Wojewoda Dolnośląski docenia zaangażowanie organów Miasta Wałbrzycha w dążeniu w realizacji Narodowego Programu Szczepień przeciwko COVID-19, mającego na celu zaszczepienie jak największej liczby osób. Niemniej jednak, Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, zwraca uwagę na zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym przepisem, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Artykuł 7 ustawy zasadniczej zawiera zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej, bez względu na to, jak szczytny cel by im przyświecał, powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. Ponadto należy zauważyć, że jedynym kryterium oceny aktów prawnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest kryterium legalności (zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa). Organ nadzoru nie ma podstaw prawnych do stosowania i oceny działalności samorządu gminnego według innych kryteriów (np. celowości czy gospodarności).

## I

Dokonując oceny legalności uchwały XXXV/385/21 w sprawie wprowadzenia obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 przez mieszkańców Miasta Wałbrzycha oraz inne osoby wykonujące pracę na terenie Miasta Wałbrzycha, w pierwszej kolejności należy się odnieść do interpretacji upoważnienia ustawowego dotyczącego wydania przez organ gminy uchwały stanowiącej przepisy porządkowe. Ustawa o samorządzie gminnym, w art. 40 ust. 3, upoważnia organ stanowiący gminy do tego, aby w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wydawał przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Jako, że Gmina Miejska Wałbrzych, jest jednocześnie miastem na prawach powiatu, to w przypadku aktów porządkowych stanowionych przez organ stanowiący powiatu, tu: Radę Miejską Wałbrzycha, ma również zastosowanie art. 41 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 2 u.s.p. Przepis art. 41 ust. 1 u.s.p. rozszerza zakres przesłanek do stanowienia przepisów porządkowych o niezbędność ochrony mienia obywateli i ochrony środowiska naturalnego.

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.

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.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w judykaturze. Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika, że powtarzanie i modyfikowanie, a także uzupełnianie regulacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. W odniesieniu zaś do przepisów porządkowych wskazuje się nawet, że wprowadzenie przesłanki obiektywnej, jako warunkującej wydanie porządkowego aktu prawa miejscowego realizowało cel ustawodawcy, którym było wyeliminowanie możliwości powtarzania, modyfikacji, czy zmiany innych aktów powszechnie obowiązujących (porównaj: wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Kr 1773/93, LEX nr 10526; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089).

Dekodowania znaczenia pojęcia „nieuregulowany”, sformułowanego w art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. należy dokonywać w kontekście *ratio legis* stanowienia przepisów porządkowych. O nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie (porównaj: wyrok NSA z dnia

18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98, LEX nr 38470; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/GI 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207). Z pewnością zaś zachowanie, które na mocy uchwały staje się nakazane bądź zakazane, musi być uprzednio indyferentne prawnie. Stanowi to bowiem obiektywną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych.

Reasumując, by organ gminy mógł skorzystać z upoważnienia art. 40 ust. 3 u.s.g., czy też art. 41 ust. 1 u.s.p., musiałyby istnieć w przepisach powszechnie obowiązujących luka prawna, bowiem dyspozycja wyżej wskazanych przepisów stanowi wprost o upoważnieniu do wydania przepisów porządkowych wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Dobrami, które mogą podlegać ochronie poprzez normy porządkowego aktu prawa miejscowego stanowionego przez organ stanowiący gminy, będącej także miastem na prawach powiatu, są życie lub zdrowie obywateli, mienie obywateli, środowisko naturalne oraz porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Ich ochrona stanowi niezbędną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych – przesłankę subiektywną. Przepis kompetencyjny spełnienie tej przesłanki uzależnia od tego, czy dla ochrony tych dóbr wydanie przepisów porządkowych jest „niezbędne”. Oznacza to, że przepisy porządkowe stanowią *ultima ratio* ochrony wskazanych w ustawach dóbr. Mogą być one podejmowane tylko wtedy, gdy brak innych środków, za pomocą których możliwe byłoby zniesienie stanu zagrożenia dla tych dóbr (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/OI 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207).

Umożliwienie prawodawcy miejscowemu zawężania sfery wolności poprzez stanowienie norm powinno zachowania „wynika z niemożności racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; porównaj: wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94, LEX nr 9376). *Ratio legis* przepisów porządkowych jest zatem reagowanie na zagrożenia mające swe źródło w takich właśnie lokalnych warunkach. Gdy nieregulowany prawem problem nie jest problemem lokalnym, lecz dotyczy zjawisk występujących w całym kraju, to dana sfera stosunków społecznych wymaga generalnych uregulowań na szczeblu centralnym (porównaj: wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX nr 166965), a wprowadzanie zakazów należy do ustawodawcy (porównaj: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., VI SA/Wa 1822/05, LEX nr 230009; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., II GSK 236/06, LEX nr 280305).

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” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Go 26/11, LEX nr 795082; porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2003 r., SA/Kr 2812/02, LEX nr 1693570; wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX 166965).

Z *ratio legis* przepisów porządkowych wynika także, że nie mogą stanowić trwałego, niezmiennego elementu lokalnego porządku prawnego, wprowadzając do niego stałe zakazy bądź nakazy określonego zachowania (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/OI 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Akty porządkowe mają być stanowione „w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Kr 728/10, LEX nr 75699; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398). Nagłe pojawienie się zagrożenia należy

wiązać z rolą przepisów porządkowych, które mają wypełniać lukę w zakresie niedostrzeżonym przez ustawodawcę. Możliwość podejmowania przepisów porządkowych aktualizuje się zatem w przypadku pojawienia się zagrożenia, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane, gdy odwołując się do założenia o jego racjonalności, można stwierdzić, że gdyby zagrożenie to przewidywał, przedsięwziąłby kroki legislacyjne w celu jego eliminacji. Jeżeli zagrożenie jest znane, rozpoznane i występujące od dłuższego czasu, to nie ma możliwości podjęcia działań o charakterze szczególnym, związanym z niezbędnością ochrony dóbr. Rolą przepisów porządkowych może być przy tym co najwyżej doraźne uchylene lub ograniczenie zagrożenia, nie zaś wprowadzenie norm o charakterze stałym, czyli takich, które stać by się miały trwałym elementem porządku prawnego (porównaj: wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2004 r., GSK 971/04, LEX nr 799917; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/GI 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 marca 2010 r., II SA/Bd 68/10, LEX nr 605178; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Nie jest wprawdzie wymagane, by w akcie porządkowym określono *a priori* datę utraty jego mocy obowiązującej, jednak postanowienia takich aktów nie mogą sugerować, że nie posiadają one tymczasowego charakteru. Z pewnością nie mogą określać, że ich stosowanie będzie wieloletnie.

## II

Odnosząc powyższe uzasadnienie prawne do kwestionowanej uchwały należy wskazać, że obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest nie tylko weryfikacja stanu prawnego, ale i stanu faktycznego poprzez wykazanie, że wystąpiły ustawowe przesłanki do wydania przepisów porządkowych.

Z istoty ustanawiania przepisów porządkowych, przepisów o szczególnym charakterze z powodu celów, dla których osiągnięcia są uchwalane, ustanawiających przepisy powszechnie obowiązujące na danym obszarze, wynika dla organu stanowiącego konieczność wykazania spełnienia ustawowych przesłanek z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p., w uzasadnieniu do tego aktu, tak by każdy, kogo uchwała dotyczy, miał możliwość zapoznania się z nim. Tym samym uzasadnianie spełnienia powyższych przesłanek nie może ani wynikać, ani być uzupełniane w toku prowadzonego postępowania nadzorczego. Składane wyjaśnienia nie mogą zastępować, czy też uzupełniać aktu powszechnie obowiązującego. Organ nadzoru dokonał jednak analizy uzasadnienia do uchwały oraz złożonych wyjaśnień.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski, pismem z dnia 7 maja 2021 r., wystąpił do Rady Miejskiej Wałbrzycha o informacje m. in. w zakresie przedłożenia obwieszczenia ogłaszającego uchwałę wraz z określeniem terminu jej wejścia w życie oraz wskazania w jaki sposób egzekwowany będzie od adresatów uchwały obowiązek zaszczepienia się.

W odpowiedzi, Prezydent Miasta Wałbrzycha, w piśmie z dnia 14 maja 2021 r., poinformował o wydanym w dniu 24 kwietnia 2021 r. obwieszczeniu informującym o podjęciu przez Radę Miejską Wałbrzycha uchwały Nr XXXV/385/21 w sprawie wprowadzenia obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 przez mieszkańców Miasta Wałbrzycha oraz inne osoby wykonujące pracę na terenie Miasta Wałbrzycha. Prezydent poinformował także, że obwieszczenie ukazało się w dniu 7 maja 2021 r. w bezpłatnym tygodniku regionalnym – 30 Minut i na słupach ogłoszeniowych oraz na stronach BIP Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu. Wobec faktu, że obwieszczenie ukazało się w dniu 7 maja 2021 r., to uchwała weszła w życie z dniem 11 maja 2021 r.

Pierwszą przesłanką z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p. jest brak regulacji, materii objętej przepisami porządkowymi, w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Rada Miejska Wałbrzycha wskazała w uzasadnieniu do uchwały, że w obecnie obowiązujących przepisach prawa ustawodawca nie uregulował zagadnień dotyczących wprowadzenia obowiązku wykonywania szczepień przeciwko COVID-19, bowiem ustawy i akty wykonawcze do nich nie zawierają stosownych zapisów w tym zakresie. Jak dalej wskazano 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. Uzasadnienie uchwały w pozostałym zakresie odnosi się wyłącznie do charakterystyki chorób zakaźnych, co nie ma znaczenia dla realizacji normy kompetencyjnej przesłanek z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p.

Z lakonicznym twierdzeniem Rady Miejskiej Wałbrzycha nie można się zgodzić. Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b stanowi, że osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do poddawania się szczepieniom ochronnym. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi przepisy ustawy stosuje się do zakażeń i chorób zakaźnych, których wykaz jest określony w załączniku do ustawy, oraz biologicznych czynników chorobotwórczych wywołujących te zakażenia i choroby. Z kolei zgodnie z art. 17 ust. 10 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia wykaz chorób zakaźnych objętych obowiązkiem szczepień ochronnych. Natomiast osoby lub grupy osób obowiązane do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę do nałożenia obowiązku szczepień ochronnych na te osoby, określone zostaną również w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zdrowia (art. 17 ust. 10 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi). W świetle art. 17 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, osoby, określone na podstawie ust. 10 pkt 2, są obowiązane do poddawania się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym określonym na podstawie ust. 10 pkt 1, zwanym dalej "obowiązkowymi szczepieniami ochronnymi". Minister Zdrowia mocą rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. ogłosił na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 433). W czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego dokonano, mocą ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 159), nowelizacji ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, polegającą na dodaniu przepisów art. 21c-21f, dotyczących szczepień ochronnych przeciwko COVID-19, skierowaniu na nie, systemu rejestracji na ich wykonanie. Jednocześnie ani w załączniku do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie wpisano choroby COVID-19, jako podlegającej obowiązkowym szczepieniom, ani Minister Zdrowia, nie dokonał zmiany rozporządzenia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych, polegającej na wpisaniu do niego choroby COVID-19, objętej obowiązkiem szczepień ochronnych. Wydany na podstawie art. 17 ust. 11 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie Programu Szczepień Ochronnych na rok 2021 (Dz. Urz. Z 2020 r. poz. 117) również nie zawiera w wykazie jako obowiązkowego szczepienia przeciwko COVID-19.

Wskazać w tym miejscu należy, że w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Wyżej wskazane przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi potwierdzają brak luki prawnej, uprawniającej organy jednostek samorządu terytorialnego do wydawania przepisów porządkowych w zakresie ustanawiania obowiązku poddania się szczepieniu przeciwko COVID-19. Ustawodawca *expressis verbis* ustanowił w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wykaz zakażeń i chorób zakaźnych oraz umocował Ministra Zdrowia do określenia osób i grup osób obowiązanych do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym. W okresie trwania stanu zagrożenia epidemicznego, mimo nowelizacji ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w zakresie szczepień przeciwko COVID-19 nie zdecydowano o nałożeniu obowiązku poddania się takiemu szczepieniu. Brak ustanowienia przez władze państwowe obowiązku poddawania się szczepieniom przeciwko COVID-19 nie uprawniły Rady Miejskiej Wałbrzycha do ustanowienia takowego na obszarze Miasta Wałbrzycha, w ramach uznaniowego twierdzenia o występowaniu luki prawnej w przepisach prawa i przekonania o potrzebie dokonania w tym zakresie korekty.

Drugą przesłanką z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p. jest niezbędność dla ochrony życia lub zdrowia obywateli.

Rada Miejska Wałbrzycha wskazała w uzasadnieniu do uchwały na niezmiernie bardzo dużą ilość liczby zachorowań na COVID-19, szczególnie z ciężkim przebiegiem, na występowanie współzależności występowania innych chorób mogących zwiększyć ryzyko opóźnionej prawidłowej diagnozy

i prawidłowego leczenia, na konieczność, cyt.: „wpojenia swoistej profilaktyki prozdrowotnej i uświadomienia społeczności lokalnej pozytywnych skutków płynących dla niej samej z przyjętego rozwiązania”.

Nie można zaprzeczyć, że poddawanie się szczepieniom ma wpływ na poziom zachorowalności całego społeczeństwa w obrębie kraju, a szerzej Europy i świata. Jednakże organy władzy publicznej, w tym samorządowej, tu: Rada Miejska Wałbrzycha, zobligowane są do działania w ramach konstytucyjnej zasady legalizmu. Tym samym skoro Rada Miejska Wałbrzycha zdecydowała się na ustanowienie przepisów porządkowych, to zobligowana była do szczegółowego wykazania zaistnienia niezbędności ochrony życia lub zdrowia obywateli, czego w ocenie organu nadzoru nie dokonała. W uzasadnieniu do uchwały brak jest w tym zakresie jakichkolwiek analiz wykazujących zaistnienie przesłanek z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p. do ustanowienia przepisów porządkowych. Rada Miejska Wałbrzycha przyznaje z kolei że, cyt.: „na dzień podjęcia niniejszej uchwały nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowanych prawnych”. Tym samym organ stanowiący sam przyznaje, że nie występuje luka prawna na poziomie ustaw i aktów do nich wykonawczych, lecz są one niewystarczające do skutecznej walki z tą chorobą. Powyższe twierdzenie Rady Miejskiej Wałbrzycha nie upoważnia jednak do stanowienia tak doniosłych przepisów, jakimi są przepisy porządkowe. Podkreślić również należy, że ich ustanawianie nie ma służyć akcjom promocyjnym i profilaktycznym, lecz ma zapobiegać występującemu nagle i nieuregulowanym na poziomie ustaw i rozporządzeń sytuacjom i zdarzeniom w celu m. in. ochrony zdrowia i życia. Instytucja stanowienia aktów powszechnie obowiązujących nie służy realizacji zadań z zakresu profilaktyki prozdrowotnej. Również podanie przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha danych o liczbie zgonów z powodu zachorowania na COVID-19 w mieście Wałbrzychu oraz ogólnej liczby zgonów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz sytuacji związanej ze stanem zagrożenia epidemicznego i jego skutkami nie uzasadnia ustanowienia przepisów porządkowych, objętych niniejszą uchwałą, zwłaszcza że skutki dotyczą terenu całego kraju.

Po trzecie, jak już wskazano w punkcie pierwszym rozstrzygnięcia nadzorczego, przy stanowieniu porządkowych aktów prawa miejscowego rzecz dotyczy regulowania sytuacji lokalnie szczególnej, o nadzwyczajnym - w kontekście miejscowym - charakterze, której nie normują przepisy stanowione centralnie.

Rada Miejska Wałbrzycha w uzasadnieniu do uchwały, pomimo zamieszczenia punktu III. „Charakter lokalny tak wprowadzonych regulacji”, w ogóle nie wykazała, że takowy zaistniał. W tej części uzasadnienia oprócz odniesienia się do judykatury o istocie instytucji przepisów porządkowych oraz odniesienia się do art. 14 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, czytamy jedynie, cyt.: „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 zdrowi i życie ludzi.”.

Tymczasem to na prawodawcy, organie jednostki samorządu terytorialnego, ciąży zawsze obowiązek odniesienia się do istniejącej sytuacji miejscowej i wykazania, że luka prawna pojawia się właśnie na tle specyfiki lokalnej i ma charakter nadzwyczajny i nagły.

Organ nadzoru, w oparciu o wskazaną judykaturę, wykazał w punkcie pierwszym rozstrzygnięcia nadzorczego, że akty porządkowe mają być stanowione „w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom”. W przypadku zachorowalności na COVID-19, to po pierwsze, Rada Miejska Wałbrzycha nie wykazała w żaden sposób lokalnego charakteru nagłego zagrożenia wynikającego z zachorowalności na COVID-19 na terenie Miasta Wałbrzycha. Nie przedstawiono żadnych analiz mających potwierdzić takowy lokalny charakter. Po drugie, zachorowalność na COVID-19 nie ma charakteru jedynie lokalnego, lecz krajowy, czy wręcz światowy. Jak już wyżej wskazano Minister Zdrowia mocą rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r. ogłosił na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Akcja szczepień przeciwko COVID-19 rozpoczęła się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 grudnia 2020 r. <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/w-polsce-ruszyly-szczepienia-przeciw-covid-19--to-historyczny-moment>). W związku z rozpoznaniem i występującym od dłuższego czasu stanem zagrożenia epidemicznego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez organy jednostek samorządu terytorialnego, tu: Radę Miejską Wałbrzycha, działań o charakterze szczególnym, związanym z niezbędnością ochrony określonych ustawowo dóbr.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego Prezydent Miasta Wałbrzycha wskazał także na przyrost osób zmarłych z powodu COVID-19 w 2021 r. do roku 2020 na terenie Miasta Wałbrzycha wraz ze wskazaniem zarejestrowanych przypadków zgonów na terenie całego kraju. Ponadto wskazał na skutki występowania wirusa SARS-CoV-2, na ogólną tendencję spadkową zainteresowania szczepieniami na terenie całego kraju, w tym na terenie Wałbrzycha. W tym zakresie jednak nie wykazano szczególnego lokalnego, nagłego charakteru ani zachorowalności, ani zgonów, ani tendencji spadkowej szczepień, która miałaby uzasadniać ustanowienie właśnie na terenie Miasta Wałbrzycha obowiązku szczepienia przeciwko COVID-19. Prezydent Miasta Wałbrzycha wskazał także, że będzie w ramach swoich kompetencji prowadził kampanię informacyjną skierowaną do mieszkańców Miasta, jak i pracodawców, co należy ocenić pozytywnie. Jednak złożonych wyjaśnień - po dokonaniu analizy przez pryzmat konstytucyjnej zasady legalizmu oraz przepisów upoważniających do podjęcia uchwały ustanawiającej prawa i obowiązki lokalnej wspólnoty samorządowej - w ocenie organu nadzoru nie można uznać za zasadne

W świetle postanowień uchwały i jej uzasadnienia, a także pisma Prezydenta Miasta Wałbrzycha, organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska Wałbrzycha nie wykazała przesłanek - wynikających z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p., a uzasadniających ustanowienie przepisów porządkowych. Nie wykazano bowiem żadnego nadzwyczajnego przypadku, który pojawił się w sposób nagły na terenie Miasta Wałbrzycha i wywoływał zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców Wałbrzycha. Tymczasem na terenie Miasta Wałbrzycha, podjęto działania legislacyjne, którymi nałożono obowiązki nie tylko na lokalną społeczność, ale także osoby wykonujące pracę na terenie Miasta Wałbrzycha. Wprowadzona regulacja nie ma charakteru przeciwdziałania nagle pojawiającemu się zagrożeniu, które nie zostało dotąd zdiagnozowane i nie posiada regulacji prawnych na poziomie ustaw i aktów wykonawczych, a tymczasem ustanawia na terenie Miasta Wałbrzycha regulację mającą wpływ na sferę praw i obowiązków.

### III

Z kolei przenosząc dokonaną interpretację art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p. na treść ustanowionego, mocą uchwały, obowiązku wskazać należy na dwie kwestie.

Po pierwsze, w całości aktualny jest dokonany powyżej, wywód prawny niewykazania przez Radę Miejską Wałbrzycha wszystkich przesłanek z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p. wymagających dla wydania aktu o randze przepisów porządkowych niezbędności ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz ochrony środowiska naturalnego, a także ich lokalnego charakteru.

Po drugie, jak już wyżej wskazano, wobec ustanowionego nakazu obowiązkowego szczepienia przeciwko COVID-19 zachodzi brak spełnienia pierwszej części dyspozycji przepisu art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p., tj. braku regulacji wynikającej z ustaw i przepisów powszechnie obowiązujących.

Na koniec wskazać należy, że zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 849) pacjent ma prawo do wyrażenia zgody na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych lub odmowy takiej zgody. Szczepienia przeciwko COVID-19, zgodnie z przepisami prawa i Narodowym Programem Szczepień, są szczepieniami dobrowolnymi, rekomendowanymi, co oznacza że nie mają charakteru obowiązkowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym, każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, ma prawo, a nie obowiązek do wyrażenia zgody na poddanie się szczepieniu. Tym bardziej, że jak wcześniej wskazano w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Reasumując, w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

W świetle dokonanej analizy prawnej przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. ustaw i aktów wykonawczych, organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych przepisów prawa.

Z uwagi na brak spełnienia ustawowych przesłanek, upoważniających do wydania aktu normatywnego o charakterze przepisów porządkowych, ale także naruszenie innych przepisów prawa obowiązującego, wykazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**