

Rafał Dubowski

Właściwość Sejmu do rozpatrzenia petycji w sprawie podjęcia uchwały dotyczącej szczepień przeciwko COVID-19¹

The competence of the Sejm to consider the petition on passing a resolution about vaccination against COVID-19

Sponsors of the petition called upon “the Town Council of Z. to consider the petition and to urgently adopt a resolution” with the content indicated therein. The Town Council considered itself not competent to consider the petition and forwarded it to the Sejm. When assessing the competence of the Sejm to consider the petition, it was pointed out that its formal addressee, i.e. the Town Council of Z., should be distinguished from the entity competent to consider the petition. Moreover, it was pointed out that the petition demanded the expression of the position on the policy directions of the Council of Ministers on vaccination against COVID-19, and the members of the Council of Ministers bear political responsibility before the Sejm. Therefore, it was considered that the subject of this petition falls within the tasks and competences of the Sejm.

Keywords: coronavirus, petition, Sejm

W petycji wezwano „Radę Miejską w Z. do rozpatrzenia petycji i pilnego przyjęcia uchwały” o treści w niej wskazanej. Rada Miejska uznała się za niewłaściwą do jej rozpatrzenia i przekazała petycję do Sejmu. Oceniając właściwość Sejmu do rozpatrzenia tej petycji, wskazano, że należy odróżnić jej formalnego adresata, którym jest Rada Miejska w Z., od podmiotu właściwego do jej rozpatrzenia. Ponadto zwrócono uwagę, że w petycji żąda się wyrażenia stanowiska dotyczącego kierunków polityki Rady Ministrów w sprawie szczepień przeciwko COVID-19, a członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. W związku z tym uznano, że przedmiot tej petycji mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Słowa kluczowe: koronawirus, petycja, Sejm

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa
Parlamentarnego, WARSZAWA, POLSKA ■
rafal.dubowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-7852-4275>

Przedmiot opinii

Opinia zawiera odpowiedź na pytanie, czy przedmiot petycji w sprawie podjęcia uchwały dotyczącej szczepień przeciwko COVID-19 mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu. Opinia nie odnosi się do zasadności realizacji żądania zawartego w petycji.

¹ *Opinia prawna na temat właściwości Sejmu do rozpatrzenia petycji w sprawie podjęcia uchwały dotyczącej szczepień przeciwko SARS-CoV-19* sporządzona 25 stycznia 2021 r. na zlecenie Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej; BAS-WAP-104/21.

Uzasadnienie

W przedmiotowej petycji wzywa się „Radę Miejską w Z. do rozpatrzenia [...] petycji i pilnego przyjęcia uchwały” o treści w niej wskazanej. Uchwała ta między innymi stwierdzałaby, że uznaje się „za zasadne i nieodzowne, by Rząd RP uzyskał pisemne gwarancje ze strony producentów szczepionek [przeciwko COVID-19 – przyp. R.D.], że w przypadku jakichkolwiek powikłań są oni gotowi przyjąć i ponieść wszelkie koszty prawne i finansowe wystąpienia niepożądanych odczynów poszczepiennych”.

Petycję skierowano do Rady Miejskiej w Z., lecz została ona przekazana Marszałek Sejmowi przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Z. na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 870), zgodnie z którym „[a]dresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję”.

Prima facie wydawać się może, że podmiotem właściwym do rozpatrzenia petycji jest Rada Miejska w Z. Niemniej petycja zawiera żądanie podjęcia nienormatywnej uchwały wyrażającej stanowisko w określonej sprawie. Świadczą o tym takie sformułowania jak np. „za niedopuszczalne uważamy” czy „uznajemy za zasadne i nieodzowne”. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się zaś, że rada gminy może podejmować uchwały nienormatywne np. o charakterze programowym, intencyjnym, o ile pozostają one w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa². Trudno jednak powiązać z zadaniami gminy kwestię uzyskania pisemnych gwarancji ze strony producentów szczepionek przeciwko COVID-19.

Zawarte w petycji sformułowanie „wzywam Radę Miejską w Z. do rozpatrzenia niniejszej petycji i pilnego przyjęcia uchwały” (o treści w niej wskazanej) może prowadzić do wniosku, że przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia określonej uchwały przez konkretną radę miejską. W tej sytuacji zaś właściwość Sejmowi byłaby wykluczona. Niemniej sformułowanie to może być rozumiane inaczej. Warto bowiem zauważyć, że ustawa o petycjach posługuje się pojęciem adresata petycji oraz pojęciem podmiotu właściwego do jej rozpatrzenia. Jak wskazuje J. Jaśkiewicz: „[a]dresatem petycji w znaczeniu formalnym jest każdy podmiot, do którego zostało skierowane pismo będące petycją (art. 4 ust. 2 pkt 3)”, natomiast „[a]dresat petycji może, lecz nie musi, być podmiotem właściwym do jej rozpatrzenia (por. art. 6 ust. 1)”³. A zatem, wskazane wyżej sformułowanie można rozumieć w ten sposób, że przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia określo-

² Zob. np. wyroki NSA z: 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11, LEX nr 992533; 28 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1476/10, LEX nr 746570.

³ J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, 2015, LEX, art. 2, pkt III.2.

nej uchwały, zaś Rada Miejska w Z. jest jej formalnym adresatem, który może, ale nie musi być zarazem podmiotem właściwym do jej rozpatrzenia. W tej sytuacji właściwość Sejmu mogłaby być przedmiotem dalszej analizy.

Spśród wskazanych wyżej interpretacji bardziej trafna wydaje się druga z nich, ponieważ rozróżnia ona adresata petycji, podmiot właściwy do jej rozpatrzenia oraz przedmiot petycji (żądanie), co koresponduje z przyjętym w art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach założeniem, że adresat petycji może nie być właściwy do jej rozpatrzenia, tj. może nie być właściwy do ustosunkowania się do przedstawionego w niej żądania. Być może trafność tego ujęcia na gruncie przedmiotowej petycji nie jest łatwo dostrzegalna, ponieważ podejmowanie uchwał należy do typowych form działania rady gminy (miasta). W związku z tym przedmiotem analizowanej petycji może wydawać się żądanie podjęcia określonej uchwały przez konkretną radę. Jednak warto zauważyć, że w sytuacji, gdy petycja zostałaby skierowana do Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS) i zawierałaby np. postulat wydania przez ten organ ustawy dotyczącej szczepień, nie ulegałoby wątpliwości, iż żądaniem petycji jest wydanie ustawy, adresatem – GIS, zaś podmiotem właściwym do rozpatrzenia w szczególności Sejm.

Warto zauważyć również, że petycja powinna zawierać oznaczenie adresata petycji (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o petycjach). Jednocześnie brak jest urzędowego formularza petycji i nie jest przesądzone, że adresat powinien być wskazany np. w jej nagłówku. Może być on oznaczony także w inny sposób. Trudno byłoby uznać, iż warunku formalnego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o petycjach nie spełnia np. petycja, w której treści wskazane byłoby, że wzywa się Sejm RP do przyjęcia określonej ustawy. Innymi słowy, wymienienie Sejmu jako organu, który ma podjąć określone działanie, należałoby traktować jako oznaczenie adresata. Analogicznie w przypadku analizowanej petycji wskazanie Rady Miejskiej w Z. jako organu, który ma podjąć uchwałę, można postrzegać jako określenie adresata.

W związku z powyższym wydaje się, że zawarte w petycji sformułowanie „wzywam Radę Miejską w Z. do rozpatrzenia niniejszej petycji i pilnego przyjęcia uchwały” (o treści w niej wskazanej) trzeba rozumieć w ten sposób, iż przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia określonej uchwały, zaś Rada Miejska w Z. jest jej formalnym adresatem, a właściwość Sejmu do jej rozpatrzenia może być przedmiotem dalszej analizy.

Petycja zawiera żądanie podjęcia uchwały wyrażającej stanowisko w określonej sprawie. Stosownie do art. 69 ust. 1 regulaminu Sejmu (t.j. M.P. 2019, poz. 1028, ze zm.) „[w] trybie przewidzianym dla uchwał Sejm może podejmować:

- 1) rezolucje – zawierające wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania,
- 2) deklaracje – zawierające zobowiązanie do określonego postępowania”.

Jak dodaje art. 69 ust. 2 tego aktu prawnego: „[p]onadto Sejm może podejmować:

1) apele – zawierające wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania,

2) oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie”.

Wymienione wyżej sposoby wyrażenia woli przez Sejm są uchwałami, ponieważ formą wyrażenia woli przez organ kolegialny jest właśnie uchwała⁴. Zgodnie z art. 33 regulaminu Sejmu projekt uchwały Sejmu może być, co do zasady, wniesiony przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

W petycji żąda się wyrażenia stanowiska dotyczącego kierunków polityki Rady Ministrów w sprawie szczepień przeciwko COVID-19. Ponieważ członkowie Rady Ministrów ponoszą solidarną i indywidualną odpowiedzialność (polityczną) przed Sejmem (art. 157 Konstytucji), a istotą tej odpowiedzialności jest ponoszenie konsekwencji za celowość, zasadność czy trafność kierunków działań, należy uznać, że ewentualne wyrażenie stanowiska w formie uchwały w sprawie pożądaných kierunków polityki Rady Ministrów dotyczącej szczepień przeciwko COVID-19 mieściłoby się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że przedmiot petycji w sprawie podjęcia uchwały dotyczącej szczepień przeciwko COVID-19 mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.

Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 870.

Uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. – Regulaminu Sejmu RP, t.j. M.P. 2019, poz. 1028, ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1476/10.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11.

Literatura

Grajewski K., Komentarz do art. 69 [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Jaśkiewicz J., *Ustawa o petycjach. Komentarz*, 2015, LEX.

⁴ Zob. K. Grajewski, Komentarz do art. 69 [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 384.