



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI



Szczecin, 31 grudnia 2020 r.

P-1.4131.381.2020.EM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, poz. 1378)

stwierdzam nieważność

stanowiska Nr 10/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 2 listopada 2020 r. w sprawie *poszanowania praw kobiet*.

Uzasadnienie

W dniu 2 listopada 2020 r. Rada Miasta Szczecin podjęła stanowisko Nr 10/20 w sprawie *poszanowania praw kobiet*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 3 grudnia 2020 r.

W kwestionowanym akcie Rada Miasta Szczecin, przedstawiając stanowisko o treści: „Szczecin wspiera kobiety”, uczyniła to – zdaniem organu nadzoru - z istotnym naruszeniem prawa, ze względów omówionych poniżej.

Na wstępie rozważań w niniejszej sprawie wskazania wymaga każda działalność rady gminy (miasta), jako organu kolegiального przyjmuje formę uchwały (w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę. W praktyce przepisy statutów wskazują na takie formy aktów wydawanych przez radę jak: apel, rezolucja, stanowisko, opinia itp. Przez pojęcia "uchwały", rozumieć należy formę działania kolegiального organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli podjęty w trakcie jego posiedzenia (por. A. Szewc, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, System Informacji Prawnej LEX). Uchwała, zależnie od swojej treści, może być przy tym jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym (por. R. Hauser, Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 3, s. 39). Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się że uchwały są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięciami (aktami woli) podejmowanymi przez radę gminy (por. wyroki: NSA z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1262/08, z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17). Stąd sama nazwa uchwały nie świadczy o jej charakterze prawnym i wymaganej podstawie. Wynika to z jej treści.

Przenosząc powyższe ogólne rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy więc stwierdzić, że stanowisko Nr 10/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 2 listopada 2020 r. w sprawie *poszanowania praw kobiet*, mimo swojego tytułu, stanowi uchwałę. Treść proponowanego stanowiska przedstawiona bowiem została w dniu 2 listopada 2020 r. na sesji Rady Miasta Szczecin, a następnie poddana pod dyskusję i głosowanie radnych, uzyskując 18 głosów ZA,

1 głos PRZECIW i 1 głos WSTRZYMUJĄCY SIĘ (kworum – 16 radnych), stając się tym samym stanowiskiem organu stanowiącego Gminy Miasto Szczecin, czyli aktem woli kolegialnego organu samorządu, podjętym na legalnym posiedzeniu tego gremium. Tezę tę potwierdza także informacja zawarta na stronie BIP Urzędu Miasta Szczecin, zgodnie z którą stanowisku Rady Miasta Szczecin Nr 10/20 został nadany „Pełny Nr Uchwały: I/N/10/20”.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem stanowiska Nr 10/20, wskazać należy, przepis §14 ust. 3 Załącznika do uchwały Nr VI/189/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Szczecin (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 3021), w myśl którego *Rada może podjąć apel lub stanowisko, które mają charakter deklaracyjny i nie rodzą skutków prawnych*. W ocenie organu nadzoru, unormowanie to nie upoważnia organu stanowiącego Gminy Miasto Szczecin do podejmowania dowolnych apeli i zajmowania stanowisk w każdej sprawie. Dyspozycja §14 ust. 3 Statutu Miasta Szczecin nie może być bowiem interpretowana w oderwaniu od norm ustanowionych przez polskiego prawodawcę w aktach wyższego rzędu.

Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że oceny zgodności z prawem stanowiska Nr 10/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 2 listopada 2020 r. w sprawie *poszanowania praw kobiet* (jak też każdego aktu organu administracji publicznej) trzeba dokonywać z uwzględnieniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, który stanowi, że *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które zezwala im prawo. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01(OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34), normę zawartą w art. 7 Konstytucji RP należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę "interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone". A zatem, rada gminy jako organ administracji publicznej, chcąc podjąć jakieś działanie, musi znaleźć normę prawną wyraźnie zezwalającą na takie działanie, która określa kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jej aktywności.

W myśl konstytucyjnej zasady legalizmu, czynność organu samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy brak jest normy ustawowej konkretnie i wprost upoważniającej go do jej podjęcia, musi nieuchronnie prowadzić do wniosku, że działanie to jest oczywiście sprzeczne z prawem, albowiem nie znajduje umocowania prawnego.

W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się nielegalność uchwał i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie i to niezależnie od nazwy wydanego aktu, bądź jego normatywnego, czy pozanormatywnego charakteru. Przykładowo, w wyroku z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 716/09, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając nieważność uchwały wyrażającej zaniepokojenie działaniami Prokuratury wobec wójta, zaakcentował, że - wynikająca z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - właściwość rady gminy, a więc organu o charakterze kolegialnym, „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 ww. ustawy, tj. jako działalność polegająca na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań o charakterze intencyjnym, pod jednym wszakże warunkiem – że pozostaje ono w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Z kolei, na ograniczony zakres ustawowych kompetencji rady gminy i brak jej umocowania do podejmowania uchwał w dowolnym przedmiocie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

28 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 269/11, podnosząc, że art. 18 ust. 1 u.s.g. (...) ustala zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy. Formułuje on zasadę domniemania właściwości rady przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. (...) norma kompetencyjna zawarta w omawianym przepisie określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. (...) Wynika z tego, że art. 18 ust. 1 u.s.g. daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten - zdaniem Sądu w obecnym składzie - upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.

A zatem, każda czynność organu jednostki samorządu terytorialnego musi się mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów*. Są to sprawy wynikające z przepisów prawa, nakładających na władze publiczne określone uprawnienia lub obowiązki o charakterze wykonawczym, których realizacja następuje na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (tak T. Moll, komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX). Z kolei, w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prawodawca wskazał, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, wymieniając jednocześnie sfery objęte zadaniami własnymi gminy.

Z uwzględnieniem przywołanych regulacji dotyczących obszaru zadań własnych gminy należy zatem analizować zakres uprawnień jej organu stanowiącego. Na takie rozumienie kompetencji rady gminy wskazuje brzmienie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Świadczy o tym również określony w ust. 2 tej regulacji zakres spraw zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady gminy, który odnosi się do działań przypisanych ustawowo gminie.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle przywołanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym poza granicami właściwości gminy, a więc również jej organów, znajdują się sprawy ogólnokrajowe, czy należące na mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 42/20).

Przy ocenie zgodności z prawem stanowiska Nr 10/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 2 listopada 2020 r. w sprawie *poszanowania praw kobiet* w kontekście powyższych rozważań niezbędne staje się sięgnięcie do jego uzasadnienia. W treści stanowiska Rada Miasta Szczecin oświadczyła bowiem jedynie, że Szczecin wspiera kobiety. Natomiast z treści uzasadnienia do tego aktu wynika, że „radykalne ograniczenie praw kobiet, jakie na mocy wyroku politycznego Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej zostało wprowadzone w dniu 22 października 2020 r. wzbudziło ogromny sprzeciw społeczny (...). Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej odbiera polskim kobietom, które nie ze swojej winy znajdują się w dramatycznej sytuacji prawo do decydowania o swoim życiu i zdrowiu. Nie ma na to naszej zgody (...)”.

W świetle powołanych w niniejszym rozstrzygnięciu rozważań dotyczących ciężącego na radzie gminy, podobnie jak na każdym organie administracji publicznej, obowiązku

kierowania się w swej działalności zasadą legalizmu, jak też przyznanych jej przez ustawodawcę uprawnień, nie może budzić wątpliwości, że ani w zawartym w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykazie zadań własnych gminy, ani w katalogu kompetencji rady gminy określonym w art. 18 ust. 2 tego aktu nie mieści się sprawa, która jest przedmiotem zaskarżonego stanowiska Rady Miasta Szczecin. Akt ten odnosi się bowiem do protestów prowadzonych pod nazwą „Strajk Kobiet” związanych z orzeczeniem sądu konstytucyjnego. Tymczasem, w żadnym przepisie powszechnie obowiązującego prawa ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do wyrażania opinii czy stanowiska w sprawach, które nie mieszczą się w zakresie jej działania. Bez znaczenia przy tym dla oceny zgodności z prawem kwestionowanego stanowiska pozostają motywy, jakimi kierowała się Rada Miasta Szczecin podejmując ten akt.

Nie może ująć uwadze organu nadzoru, że protesty, przeprowadzane pod nazwą „Strajk Kobiet”, dla których Rada Miasta Szczecin zadeklarowała wsparcie kwestionowaną uchwałą, były związane z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, które ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne, o czym wprost stanowi art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Te dwa nieodłączne przymioty orzeczeń Trybunału powodują, że żaden organ władzy publicznej – nie może w kwestii rozstrzygniętej przez Trybunał Konstytucyjny zająć stanowiska odmiennego niż wyrażone w orzeczeniu sądu konstytucyjnego. Jak podnosi Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt 1 OPS 9/09, *użyte przez ustrojodawcę określenie "moc powszechnie obowiązująca" przybliży walor wyroków Trybunału do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji, w zakresie dotyczącym kręgu adresatów, którzy powinni zapadłe judykaty respektować i dokonywać ich wdrożenia (implementacji)*. A zatem, w świetle ww. przepisu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, żaden z organów administracji publicznej, w tym Rada Miasta Szczecin, nie jest uprawniony do kontestowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadłego w dniu 22 października 2020 r. Ewentualne, prawnie dopuszczalne działania, które mogą nastąpić w efekcie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego należą do wyłącznej właściwości ustawodawcy krajowego.

Należy także zwrócić uwagę na istotną okoliczność, a mianowicie, materia, która była przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., dotyczyła spraw uregulowanych w ustawie z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78, ze zm.). Sprawy te pozostają poza zakresem działania samorządu gminnego. Niewątpliwie, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, o czym przesądza art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak – zgodnie z art. 163 ustawy zasadniczej, jest on upoważniony do wykonywania wyłącznie tych zadań, które nie zostały zastrzeżone do właściwości innych organów władz publicznych. I jeśli nawet intencją Rady Miasta Szczecin w omawianej sprawie było jedynie wyrażenie opinii, zaakcentowanie stanowiska większości radnych w kwestii protestów kobiet wywołanych ww. orzeczeniem, to z pewnością, celu tego Rada nie powinna osiągać w trybie i w formie do tego nieprzeznaczonej.

Nadrzędnym celem organów samorządu terytorialnego, jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty, których nie można utożsamiać ze zbiorem indywidualnych potrzeb jednostek. Aktywność uchwałodawcza rady miasta, niezależnie od tego, czy przyjmie formę apelu, stanowiska czy uchwały – powinna być nakierowana na osiągnięcie tego właśnie celu.

Reasumując, organ nadzoru nie kwestionuje co do zasady uprawnienia Rady Miasta Szczecin wynikającego z §14 ust. 3 Statutu Miasta Szczecin do zajmowania stanowiska

w określonej kwestii, lecz może to nastąpić wyłącznie wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego upoważniający ją do podjęcia uchwały dotyczącej danego zagadnienia, a takiego przepisu w rozpoznawanej sprawie nie sposób się dopatrzeć.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada Miasta Szczecin nie była upoważniona do podjęcia stanowiska Nr 10/20 Rady Miasta Szczecin w sprawie *poszanowania praw kobiet*. Działając bez podstawy prawnej Rada rażąco naruszyła prawo, w szczególności art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6, art. 7 ust. 1 i art. 18 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzić należy, że stanowisko Nr 10/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 2 listopada 2020 r. w sprawie *poszanowania praw kobiet*, w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a tym samym stwierdzenie jego nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zbigniew Bogucki

Otrzymują:

1. Rada Miasta Szczecin,
2. aa.

