



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI



Szczecin, 22 stycznia 2021 r.

P-1.4131.372.2020.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 11/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. *"Szczecin - miasto wolne od dyskryminacji"*.

Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2020 r. Rada Miasta Szczecin podjęła stanowisko Nr 11/20 *"Szczecin - miasto wolne od dyskryminacji"*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 23 grudnia 2020 r.

Na wstępie rozważań w niniejszej sprawie wskazania wymaga, że każda działalność rady gminy (miasta), jako organu kolegialnego 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 kolegialnego 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 sądownoadministracyjne 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 11/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 listopada 2020 r. *"Szczecin - miasto wolne od dyskryminacji"*, mimo swojego tytułu, stanowi uchwałę. Treść proponowanego stanowiska przedstawiona bowiem została w dniu 23 listopada 2020 r. na sesji Rady Miasta Szczecin, a następnie poddana pod dyskusję i głosowanie radnych, uzyskując 21 głosów ZA, 9 głos PRZECIW (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 11/20 został nadany „Pełny Nr Uchwały: XXIII/11/20”.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem stanowiska Nr 11/20, 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 deklaratoryjny 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 11/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 listopada 2020 r. *"Szczecin - miasto wolne od dyskryminacji"* (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 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*

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

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).

Oceniając legalność stanowiska Nr 11/20 "Szczecin - miasto wolne od dyskryminacji", wskazać należy, że w jego treści Rada Miasta Szczecin oświadczyła, że: *My szczecinianie, przesiąknięci ideą humanitaryzmu, równości i tolerancji, reprezentując piękne tradycje walki o demokrację oraz protestu przeciwko niesprawiedliwości, dyskryminacji i zniewoleniu, głośno i stanowczo sprzeciwiamy się jakimkolwiek formom dyskryminacji i wykluczenia ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub społeczne, narodowość, wiarę, światopogląd, stan zdrowia, wiek, orientację seksualną, tożsamość płciową, majątek oraz wszystkie inne cechy osobiste, które podkreślają indywidualność każdego człowieka oraz budują jego podmiotowość i poczucie tożsamości. Uważamy, że elementem niezbędnym dla rozwoju Szczecina i poczucia zadowolenia jego mieszkańców jest społeczeństwo oparte na równości i bezwarunkowym szacunku dla drugiej osoby. Będąc przekonanymi o słuszności tych słów i działając w myśl Konstytucji RP oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, deklarujemy pełne wsparcie dla poniższych postulatów.*

1. *Sprzeciw wobec jakiegokolwiek formy dyskryminacji.*

2. *Sprzeciw dla wykorzystywania tematu dyskryminacji dla realizacji celów politycznych i budowania podziałów wśród mieszkańców.*

3. *Aktywne wsparcie dla idei tolerancji, równości i szacunku dla drugiego człowieka, we wszystkich obszarach życia społecznego.*

4. *Prowadzenie działań edukacyjnych, poruszających problem dyskryminacji i mowy nienawiści w życiu publicznym.*

5. *Zapewnienie realnego wsparcia dla osób doświadczających dyskryminacji.*

6. *Podejście do tematu dyskryminacji w sposób odpowiedzialny, ze świadomością konieczności długofalowych działań i rozwiązań.*

7. *Stworzenie programu przeciwdziałania dyskryminacji i jej skutkom.*

W świetle powołanych w niniejszym rozstrzygnięciu rozważań dotyczących ciążącego 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 kwestionowanego stanowiska Rady Miasta Szczecin. Akt ten odnosi się bowiem do kwestii ochrony przed dyskryminacją. 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 stanowiska Rady Miasta Szczecin pozostają motywy, jakimi kierowała się Rada podejmując ten akt.

Zasada równości i zakaz dyskryminacji należą do podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej². W polskiej przestrzeni prawnej, obejmującej normy pochodzące od prawodawcy krajowego oraz wiążące Polskę normy międzynarodowe zakaz dyskryminacji (nakaz równego traktowania), którego adresatami są zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne znajdujemy w wielu aktach prawnych. Zasada równości wynika wprost z art. 32 Konstytucji, który określa zakres tej zasady i formułuje zakaz dyskryminacji jako zasadę (normę) prawa przedmiotowego oraz wyraża specyficzne prawo podmiotowe – prawo do równego traktowania. Oprócz tego przepisu, zasada równości została wyrażona w wielu innych przepisach Konstytucji określających sytuację prawną jednostki, m.in. w art. 6 – równy dostęp do dóbr kultury, art. 33 – równość kobiet i mężczyzn, art. 60 – równość dostępu do służby publicznej, art. 64 ust. 2 – równość w zakresie ochrony prawnej własności i prawa dziedziczenia, art. 68 ust. 2 – równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, art. 70 ust. 4 – równy dostęp do wykształcenia, czy art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 – równość w zakresie prawa wyborczego. Różne aspekty zasady równego traktowania znajdujemy także w ustawach: o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³, Kodeks pracy⁴, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵, Kodeks cywilny⁶, Kodeks postępowania cywilnego⁷, Kodeks wykroczeń⁸, o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁹, o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁰, czy

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

³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2020 r., poz. 2156).

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 z późn. zm.).

⁵ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1409 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2017 r., poz. 1824).

w ustawie o związkach zawodowych¹¹. Ponadto, polski ustawodawca w Rozdziale XVI ustawy Kodeks karny¹² pt. „Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne” stypizował przestępstwo powszechne polegające na naruszeniu dobra prawnego, którym jest wolność od dyskryminacji i które jest zagrożone sankcją w postaci pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, stanowiąc, że *Kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5* (art. 119 §1 kk).

Z powyższego wynika, że kwestia dotycząca zakazu dyskryminacji (nakazu równego traktowania) jest domeną ustawodawcy krajowego i znajduje odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w ustawach. Rada Miasta Szczecin podejmując kwestionowaną uchwałę, nie powołała żadnej materialnoprawnej podstawy bądź podstaw wskazujących, że wszystkie zagadnienia będące przedmiotem stanowiska Nr 11/20, należą do kompetencji gminy przyznanych jej na mocy ustawy o samorządzie gminnym, bądź innych ustaw szczególnych.

Ponadto, w kontekście użytego w kwestionowanym stanowisku sformułowania „My szczecinianie”, zwrócić należy uwagę, że w katalogu zadań powierzonych przez prawodawcę gminie brak jest kompetencji do wyrażania poglądów (opinii) w imieniu wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Do właściwości Rady Miasta Szczecin nie należy także wypowiadanie się za mieszkańców gminy w tematach światopoglądowych i ideologicznych, ponieważ prowadziłoby to do tworzenia jedynie słusznego światopoglądu, co jest w sposób oczywisty sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Takie stanowisko godzi również w zapisaną w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP zasadę wolności poglądów, zgodnie z którą każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów.

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 zasady równości, to z pewnością, celu tego Rada nie powinna osiągać w trybie i w formie do tego nieprzeznaczonej. Jednostki samorządu terytorialnego powinny wykonywać jedynie zadania, które zgodnie z wolą ustawodawcy krajowego zostały im powierzone. Jeżeli realizując te zadania, Rada Miasta Szczecin stwierdziła, że w pewnych obszarach działalności dochodzi, bądź potencjalnie może dojść do naruszenia zasady równego traktowania, to winna ona podjąć stosowne czynności, które będą temu przeciwdziałać, lecz wyłącznie takie, co do których, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i ustawami, posiada kompetencje.

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.

¹⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1057 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 263 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 z późn. zm.).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada Miasta Szczecin nie była upoważniona do podjęcia stanowiska Nr 11/20 Rady Miasta Szczecin "*Szczecin - miasto wolne od dyskryminacji*". 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. Ponadto Rada Miasta Szczecin podejmując niniejszą uchwałę rażąco naruszyła art. 54 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzić należy, że stanowisko Nr 11/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 listopada 2020 r. "*Szczecin - miasto wolne od dyskryminacji*", 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.

Wojewoda Zachodniopomorski
Zbigniew Bogucki

Otrzymują:

1. Rada Miasta Szczecin,
2. aa.