



# WOJEWODA MAŁOPOLSKI

Kraków, dnia 5 marca 2019 r.

## **Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.6.2019 Wojewody Małopolskiego**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.)

**stwierdza się nieważność**

**uchwały Nr VI/93/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie konsultacji społecznych dotyczących uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej – w całości.**

### **UZASADNIENIE**

W dniu 6 lutego 2019 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została doręczona uchwała Nr VI/93/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie konsultacji społecznych dotyczących uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej.

Organ nadzoru, dokonując wstępnej oceny powyższej uchwały, powziął wątpliwości co do jej zgodności z przepisami prawa. W związku z powyższym zawiadomił Radę Miasta Krakowa oraz Prezydenta Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazując zastrzeżenia względem ocenianej uchwały. W treści zawiadomienia wskazano na wątpliwości i zastrzeżenia organu nadzoru umożliwiając władzom Gminy Miejskiej Kraków zajęcie stanowiska w sprawie.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wskazano, iż wobec przywołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów prawa w pierwszej kolejności wątpliwości organu nadzoru wzbudził charakter uchwały tzn. czy oceniana uchwała stanowić miała uchwałę kierunkową dla Prezydenta Miasta Krakowa, czy też uchwałę stanowiącą o inicjatywie Rady Miasta Krakowa wyrażającej wolę przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej. Wątpliwym wydawał się – mimo przywołania w podstawie prawnej uchwały właściwych dla uchwały kierunkowej przepisów prawa – kierunkowy charakter uchwały, z racji tak jej tytułu, jak również wskutek redakcji części jej zapisów, koncentrujących się na intencji radnych przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej. Zauważono, że uchwała w aspekcie formalnoprawnym nawiązuje do wcześniejszej uchwały Rady Miasta Krakowa ustanawiającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji aczkolwiek nie respektuje wszystkich jej postanowień. Organ nadzoru wskazał, iż w przypadku uznania, iż analizowana uchwała stanowi o woli przeprowadzenia konsultacji społecznych wówczas uchwała ta winna przestrzegać norm prawnych zawartych w uprzednio podjętej i nadal obowiązującej uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków. Wstępna analiza ocenianej uchwały wzbudziła wątpliwości prawne w kontekście respektowania postanowień obowiązującej regulacji ww. prawa miejscowego, obowiązującego na terenie Miasta Krakowa. Nadto

wątpliwości organu nadzoru wzbudził zapis uchwały wskazujący na jej wejście w życie (tj. „z dniem podjęcia”). W przypadku bowiem uchwał dotyczących nawet jednorazowych konsultacji społecznych, aktualnie powszechnie w doktrynie prawa i orzecznictwie sadowoadministracyjnym przyjmuje się, iż uchwały tego rodzaju stanowią akt prawa miejscowego. Wątpliwości organu nadzoru dotyczyły także tego, kto jest projektodawcą uchwały, jak również posłużenia się w ramach podjętej uchwały niedookreślonym i niezdefiniowanym terminem „panelu obywatelskiego”.

W dniu 27 lutego 2019 r. do organu nadzoru doręczono pismo Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa z wyjaśnieniami w sprawie.

Z treści wystąpienia Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa wynika, iż intencją projektodawcy – grupy radnych, było poddanie pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały o wyrażeniu woli przeprowadzenia konsultacji społecznych o charakterze panelu obywatelskiego. Zamiar ten - zdaniem Przewodniczącego - wyrażony został jednoznacznie w tytule i w uzasadnieniu do projektu uchwały. Przywołane w podstawie prawnej uchwały przepisy wskazujące na uprawnienia tak kierunkowe Rady Miasta względem Prezydenta Krakowa, jak i te wskazujące na kompetencje Prezydenta Krakowa do występowania z inicjatywą przeprowadzenia konsultacji społecznych uznano za omyłkowe. Wskazano, że naruszenia te nie noszą cech istotnego naruszenia prawa wobec istnienia przepisów, które przydają uprawnienia Radzie Miasta do wystąpienia z inicjatywą podjęcia konsultacji w formie uchwały, w ramach której opisuje się tak przedmiot konsultacji, jak i uzasadnienie ich przeprowadzenia. Odnośnie charakteru prawnego ocenianej uchwały Rady Miasta Krakowa uznano, że została podjęta na potrzeby tylko jednych konsultacji, a zatem nie zawiera norm abstrakcyjnych i tym samym nie posiada przymiotu prawa miejscowego.

Po dokonaniu analizy całokształtu zebranych w toku postępowania nadzorczego materiałów organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała narusza obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym, co czyni koniecznym stwierdzenie jej nieważności. Uzasadniając zajęte stanowisko, należy zauważyć, co następuje.

Organ nadzoru dokonał analizy treści kwestionowanej uchwały na podstawie obowiązujących, w dacie podjęcia uchwały przepisów prawa, zwłaszcza przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.), a także w kontekście zapisów uchwały Rady Miasta Krakowa Nr CXI/2904/18 z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji – w dalszej części określanej jako „uchwała ramowa”.

W wyniku przeprowadzonej oceny nadzorczej, ustalono co następuje.

Uchwałą Nr VI/93/19 Rada Miasta Krakowa postanowiła o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie formy uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej na terenie miasta Krakowa (§ 1 uchwały). Rada za celowe uznała przeprowadzenie konsultacji społecznych w następujących formach: 1) panel obywatelski, 2) zbieranie uwag, wniosków i propozycji na piśmie w określonym czasie, w tym za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, 3) ankiety elektroniczne (online), jak i papierowe (§ 2 uchwały). Zobowiązano zarazem Prezydenta Miasta Krakowa do powołania zespołu roboczego ds. przeprowadzenia panelu obywatelskiego, złożonego z przedstawicieli Rady Miasta Krakowa (1 reprezentant na każdy klub) oraz 3 przedstawicieli Urzędu Miasta Krakowa, nie później niż do 28 lutego 2019 r. (§ 3 uchwały). Prezydent Miasta Krakowa został nadto zobowiązany do przekazania wyników panelu obywatelskiego przeprowadzonego nie później niż do dnia

25 czerwca 2019 r. (§ 4 uchwały). Mocą uchwały postanowiono o uchyleniu wcześniejszych uchwał Rady Miasta Krakowa w sprawie lokalizacji pomnika Armii Krajowej (§ 5 uchwały). Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Krakowa (§ 6 uchwały). W myśl § 7 uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Zdaniem organu nadzoru rzeczona uchwała Rady Miasta Krakowa nie spełnia wymogów określonych uchwałą ramową, a nadto pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności narusza art. 5a ust. 1 i 2 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a także art. 2, art. 7 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dokonując analizy rzeczony uchwały Rady Miasta Krakowa organ nadzoru oceniał ją także w kontekście obowiązującej uchwały Rady Miasta Krakowa normującej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy. Procedura konsultacyjna przyjęta uchwałą ramową, określa ogólny model prowadzenia wszystkich konsultacji, jakie mogą odbyć się na terenie gminy i różnicuje jej wszczęcie w zależności od podmiotu, który je inicjuje. Inaczej jest ukształtowana w przypadku gdy konsultacje inicjowane są przez Prezydenta Miasta Krakowa, a inaczej gdy są podejmowane z inicjatywy Rady Miasta Krakowa.

Powyższe okoliczności były istotne dla przyjęcia ostatecznej oceny nadzorczej wzmiankowanej uchwały albowiem w podstawie prawnej analizowanej uchwały Rady Miasta Krakowa wskazano art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym normujący kompetencje Rady Miasta do stanowienia o kierunkach działania Prezydenta oraz § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa, stanowiący o inicjatywie Prezydenta w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych. Uchwała ramowa Rady Miasta Krakowa w § 5 ust. 1 pkt 2 ww. uchwały przyznaje Radzie inicjatywę w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych określając zarazem w § 5 ust. 2 warunki formalnoprawne jej zgłoszenia.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa wynika, iż powyższa uchwała stanowi intencje Rady Miasta Krakowa przeprowadzenia konsultacji społecznych o charakterze panelu obywatelskiego.

Zauważyć wypada, iż zgodnie z uchwałą ramową przyjętą przez Radę Miasta Krakowa w przypadku wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia konsultacji społecznych przez organ stanowiący wymagane jest wyrażenie powyższego w formie uchwały Rady Miasta Krakowa. Co więcej, stosownie do zapisu w § 5 ust. 2 uchwały ramowej, Rada – występując z tego rodzaju inicjatywą – opisuje w uchwale przedmiot konsultacji oraz uzasadnienie ich przeprowadzenia. W konsekwencji powyższe oznacza, iż w sytuacji w której oceniana uchwała miałaby stanowić inicjatywę Rady Miasta Krakowa podjęcia konsultacji społecznych wówczas winna była ona określić w swej treści – poza przedmiotem konsultacji – uzasadnienie ich przeprowadzenia. Brak uzasadnienia uchwały w powyższym zakresie czyni ją sprzeczną z obowiązującymi przepisami prawa. W ocenie organu nadzoru, w świetle przytoczonej dyspozycji normy uchwały ramowej, uzasadnienie przeprowadzenia konsultacji winno stanowić integralną część uchwały, a zatem być przyjęte razem z ocenianą uchwałą. Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa wynika, iż projekt uchwały zawierał uzasadnienie, w którym znalazły się szczegółowe okoliczności argumentujące zasadność jej podjęcia, niemniej jednak uchwała Rady Miasta Krakowa przekazana do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego nie zawiera uzasadnienia i nie spełnia przywołanego powyżej wymogu.

Na marginesie wyrażonych przez organ nadzoru w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wątpliwości w zakresie charakteru uchwały należy jedynie nadmienić, iż uchwała ramowa nie przewiduje kompetencji Rady Miasta Krakowa do wypowiedzania się w formie uchwały

w przypadku wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia konsultacji społecznych przez Prezydenta Miasta Krakowa.

Dodatkowo godzi się zauważyć, iż zgodnie z przyjętymi i obowiązującymi regułami uchwały ramowej, niezależnie od okoliczności który organ gminy, Prezydent Miasta Krakowa czy Rada Miasta Krakowa, występuje z inicjatywą przeprowadzenia konsultacji społecznych to organ wykonawczy w ogłoszeniu o konsultacjach wskazuje formy, w jakich zostaną one przeprowadzone spośród wszystkich form konsultacyjnych określonych uchwałą ramową. Tym samym, wątpliwe wydaje się normowanie w ramach rzeczonyj uchwały form przeprowadzania konsultacji.

Nadto stosownie do § 4 ust. 2 uchwały ramowej konsultacje prowadzone są przy użyciu minimum trzech spośród form wymienionych tą uchwałą, przy czym obowiązkowo w minimum jednej z dwóch pierwszych określonych treścią tej uchwały (tj. w formie otwartych, protokołowanych spotkań z mieszkańcami – pkt 1 tego przepisu oraz prac warsztatowych prowadzonych wspólnie z mieszkańcami i przedstawicielami Miasta – pkt 2 tego przepisu). Także wątpliwości organu nadzoru budzi – co było już zaznaczone w niniejszym rozstrzygnięciu – uprawnienie Rady Miasta Krakowa do określenia form prowadzenia konsultacji, w sytuacji w której uprawnienie to zostało przewidziane, na mocy uchwały ramowej, do kompetencji Prezydenta Miasta Krakowa. Nadto, nawet gdyby przyjąć dopuszczalność – co jak wskazano, jest wątpliwe – wypowiedzania się w powyższym zakresie przez Radę Miasta Krakowa poprzez wskazanie form celowych przeprowadzenia konsultacji, to wskazania te nie mogą naruszać postanowień uchwały ramowej, jak ma to miejsce w analizowanej uchwale. Jak wynika bowiem z jej treści Rada Miasta Krakowa za celowe uznaje przeprowadzenie konsultacji społecznych w trzech formach określonych uchwałą ramową, lecz z pominięciem jednego z obligatoryjnych trybów, albowiem nie przewidziano w uchwale ani otwartych, protokołowanych spotkań z mieszkańcami, ani prac warsztatowych prowadzonych wspólnie z mieszkańcami i przedstawicielami Miasta.

Rada Miasta Krakowa podejmując rzeczony uchwałę określiła zatem przedmiot konsultacji oraz formy konsultacji społecznych, w jakich jej zdaniem mają być one przeprowadzone, przy czym sposób zredagowania form konsultacji budzi ww. zastrzeżenia organu nadzoru. Co istotne z punktu widzenia oceny legalności przedmiotowej uchwały, Rada Miasta Krakowa wbrew obowiązującym ją przepisom prawa miejscowego nie określiła w treści przyjętej uchwały uzasadnienia przeprowadzenia konsultacji.

Mając na uwadze, iż rzeczona uchwała zgodnie z intencją Rady Miasta Krakowa ma inicjować przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej, tym samym wydaje się znajdować swoje oparcie ustawowe w normie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Uchwała ta ma charakter normatywny i stanowi akt prawa miejscowego. Uchwała zawiera normy mające charakter generalny, ponieważ jej regulacje wskazują na sposób zachowania się mieszkańców gminy, którzy mogą wyrazić swoje stanowisko w ramach konsultacji społecznych dotyczących uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej. Wątpliwości może wprowadzić budzić abstrakcyjny charakter tej uchwały ze względu na jej jednorazowość związanej ściśle z jednym zagadnieniem objętym konsultacjami, niemniej jednak zdaniem organu nadzoru powyższe nie pozbawia uchwały Rady Miasta Krakowa charakteru aktu prawa miejscowego. Dodać należy, iż kwalifikacja uchwał w sprawie konsultacji społecznych zmieniła się na przestrzeni ostatnich lat. Aktualnie powszechnie w literaturze i orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, iż uchwały tego rodzaju jak będąca przedmiotem oceny legalności stanowią akt prawa miejscowego i kwalifikacji tej nie może zmieniać to, że akt ten (uchwałę) podjęto na potrzeby tylko jednych konsultacji (podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2018 r. sygn. akt III SA/Kr 452/18).

Przyjęcie, że uchwała Nr VI/93/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie konsultacji społecznych dotyczących uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej stanowi akt prawa miejscowego implikuje wniosek, że zgodnie z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlegała ona obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Co więcej, taka uchwała, jak każdy akt normatywny, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, powinna być zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy, przewidywać odpowiednie *vacatio legis*, które co do zasady nie może być krótsze niż 14 dni. W zaskarżonej uchwale w § 7 uregulowano natomiast, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Brak publikacji przedmiotowej uchwały, w świetle art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oznacza, iż uchwała ta nie weszła w życie. Według art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest bowiem ich ogłoszenie. Podjęcie wzmiankowanej uchwały Rady Miasta Krakowa z pominięciem wymogów określonych normami prawnymi art. 2 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych narusza również wynikającą z art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu, zgodnie z którą, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ponadto podjęcie zaskarżonej uchwały narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP która stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W szczególności niezachowanie *vacatio legis* wejścia w życie aktu prawa miejscowego stanowi naruszenie jednej z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego a mianowicie normy określającej zasadę zaufania do państwa prawa.

Dodać należy, że uchwały, a zwłaszcza te, które stanowią akty prawa miejscowego, winny spełniać określone prawem standardy, w tym winny być redagowane w sposób jasny i czytelny, niebudzący wątpliwości w odbiorze osób trzecich. Kwestionowana uchwała Rady Miasta Krakowa nie spełnia tego warunku w takim zakresie, w jakim odnosi się do niezdefiniowanego pojęcia „panel obywatelski”. Pojęcie to bowiem nie zostało określone w uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, a zatem co najmniej w tym miejscu (tj. w tej kwestionowanej uchwale) pojęcie to winno być wyjaśnione w sposób niebudzący wątpliwości dla mieszkańców gminy.

W myśl § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), znajdującego odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, treść uchwał powinna być redagowana tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały one intencje prawodawcy. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Zgodnie z treścią normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie **uchwała Nr VI/93/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 stycznia 2019 r.** w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, co skutkuje stwierdzeniem nieważności powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.).

*Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.*

Otrzymują:

1. Rada Miasta Krakowa,
2. Prezydent Miasta Krakowa,
3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie,
4. Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego,
5. ad acta.