Elektronicznie podpisany przez:
Łukasz Mikołajczyk
dnia 16 marca 2020 r.

Poznań, dnia 16 marca 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI
KN-I.4131.1.148.2020.16

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/414/VIII/2020 Rady Miasta Poznania z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia przez Miasto Poznań Europejskiej Karty Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała nr XXII/414/VIII/2020 Rady Miasta Poznania w sprawie przyjęcia przez Miasto Poznań Europejskiej Karty Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym została podjęta na sesji w dniu 11 lutego 2020 r.

Uchwałę podjęto na podstawie:„art. 18 ust. 2 pkt 2 i 12a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 lutego 2020 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W dniu 11 lutego 2020 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XXII/414/VIII/2020 w sprawie przyjęcia przez Miasto Poznań Europejskiej Karty Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym. Europejska Karta Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym, zwana dalej „Kartą" wraz z formularzem do diagnozy dla Karty, stanowią załączniki do uchwały.

Z uzasadnienia do projektu uchwały wynika, że: „Uchwalenie Europejskiej Karty Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym (dalej zwaną "Kartą") jest formalnym wyrazem zaangażowania Miasta Poznania w propagowanie zasady równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym, a także deklaracją wdrażania na terenie Miasta wynikających z niej zobowiązań. Karta stanowi kompleksowe narzędzie służące realizowaniu zasady równości płci oraz niedyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne

i społeczne, narodowość, język, wyznanie, stopień sprawności, wiek, orientację seksualną czy tożsamość płciową. Miasto Poznań będzie promować eliminację stereotypów i przeszkód, które przyczyniają się do nierównego statusu kobiet i mężczyzn oraz mają wpływ na nierówny podział ról pomiędzy kobietami i mężczyznami w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Uchwalenie Karty gwarantuje dostęp do wypracowanych i stale udoskonalanych narzędzi służących planowaniu i monitorowaniu polityk i praktyk w samorządach, pozwala wykorzystać stosowane wskaźniki oceny stopnia wdrożenia Karty, zapewnia *benchmarking* – czyli analizę porównawczą oraz możliwość współpracy na arenie międzynarodowej w celu wymiany wzajemnych doświadczeń i praktyk (…). Przyjęcie Karty nakłada obowiązek wypracowania w ciągu maksymalnie dwóch lat Równościowego Planu Działania, a następnie wdrożenia go. W Planie zawarte będą cele i priorytety Miasta Poznania oraz środki finansowe i działania, jakie Miasto musi podjąć, aby te cele zostały zrealizowane. Plan będzie również określał czas i zakres jego wdrożenia".

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru została ona podjęta bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie władzy publicznej (do której niewątpliwie zalicza się organy samorządu terytorialnego) musi opierać się na podstawie prawnej i być podejmowane w granicach prawa. Zasada wynikająca z art. 7 Konstytucji zakazuje domniemywania kompetencji i zadań publicznych na rzecz jakiegokolwiek organu.

Należy też mieć na uwadze, że: „w odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego (…). Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny" - wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt. I OSK 2779/16.

Z kolei art. 163 Konstytucji stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przepis ten wprost sprowadza samorząd do roli podmiotu wykonującego (a nie tworzącego) zadania publiczne.

Jak orzekł NSA w wyroku z dnia 3 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2223/18: „Ustrojowa pozycja samorządu terytorialnego oparta jest o zasadę decentralizacji, zgodnie z którą jednostkom tego samorządu zapewnia się udział w wykonywaniu władzy publicznej i gwarantuje się udział w wykonywaniu zasadniczej części spraw publicznych wynikających z ustaw (art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Tym samym to ustawy kreują i definiują sprawy publiczne przekazywane jednostkom poszczególnych szczebli samorządu do wykonywania. Dopuszczenie organów jednostek

samorządu terytorialnego do tworzenia nowych zadań publicznych do realizacji oznaczałoby przyznanie im autonomii w zakresie zastrzeżonym dla materii ustawowej (władzy ustawodawczej). Skoro to ustawy ustanawiają zadania publiczne, to nie jest zgodne z zasadą decentralizacji jako podstawy ustrojowej samorządu przyznanie organom samorządu prawa do podejmowania uchwał, które samoistnie wykreują nowe zadania publiczne (…). Sama władza wykonawcza nie ma prawa do swobodnego tworzenia dla siebie zadań publicznych (…) nowe zadania (czyli inne niż wynikające z dotychczasowych ustaw) także muszą wynikać z przepisów aktu rangi co najmniej ustawowej".

W świetle powyższego należy uznać, że Rada Miasta Poznania podjęła badaną uchwałę bez powiązania z zadaniami i procedurami właściwymi dla funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, czyli bez podstawy prawnej.

W podstawie prawnej uchwały rada przywołała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 2 i 12a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), dalej zwaną "u.s.g.".

Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g., stanowi, że do właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Żaden z wymienionych przepisów u.s.g. nie stanowi podstawy prawnej do przyjęcia ocenianej uchwały.

Szczegółowa analiza przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. prowadzi do wniosku, że zezwala on radzie gminy na stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a więc do wydawania aktóww sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Może też polegać na wyrażaniu zgody, udzielaniu przyzwolenia na podejmowanie przez wójta określonych działań, a więc do rozstrzygania o pewnej strategii postępowania. W dyspozycji przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie mieści się natomiast uprawnienie do określania konkretnej formy działania, czy też wydawania poleceń określonego działania w konkretnej sprawie lub stosowania konkretnych rozwiązań.

Orzecznictwo sądowoadministracyjne jest w tym zakresie ugruntowane. Jak orzekł NSA w wyroku z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15: „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na »stanowienie o kierunkach działania wójta«, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego".

Oznacza to, że jeżeli rada w sposób wiążący zobowiązuje organ wykonawczy do określonego działania, przygotowania i/lub przyjęcia określonego projektu uchwały, to wykracza ona poza obszar „intencji" czy „kierunku", a tym samym jej działanie staje się niezgodne z prawem.

Zatem omawiana kompetencja ogranicza się wyłącznie do wyartykułowania intencji rady, a nie do podejmowania na jej podstawie wiążących organ wykonawczy uchwał.

Tym bardziej nie może być ona podstawą do wyznaczania sobie samej kierunku działania, czy też do ustalania kierunku działania gminy.

Tymczasem oceniana uchwała nie ma charakteru kierunkowego. Przyjęcie przedmiotowej uchwały rodzi obowiązek opracowania i przyjęcia „w określonym czasie (nie przekraczającym dwóch lat od podpisania)", a następnie wdrożenia Równościowego Planu Działania, który „będzie wyznaczał cele i priorytety Sygnatariusza, działania jakie planuje podjąć i środki finansowe jakie na ten cel przeznaczy w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z Karty" – część II Karty.

Również art. 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g. nie mógł stanowić podstawy prawnej podjęcia ocenianej uchwały. Analizując ten przepis, przedmiotem uchwały musiałaby być współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, tj. współpraca międzynarodowa lub decyzja o przystąpieniu do międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych. Natomiast przyjęta kwestionowaną uchwałą Karta przekłada się na życie mieszkańców Poznania, ustalając hierarchię wartości i parytety.. Karta ingeruje niemalże we wszystkie obszary życia społecznego dotycące m.in kultury, oświaty, sposobu sprawowania opieki nad dziećmi. Zatem zarówno Rada Miasta Poznania, jak i Prezydent Miasta Poznania nie posiadają kompetencji do stanowienia prawa w zakresie jaki wymaga Karta, gdyż materia której dotyczy uregulowana jest na poziomie ustawowym.

Podsumowując, nie tylko powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy u.s.g., ale żadne inne przepisy prawa polskiego nie przyznają radzie kompetencji do przyjęcia Karty, będących zbiorem zapisów opracowanych przez organizację społeczną (nawet jeśli jest nią organizacja międzynarodowa), a nadto do obligowania Prezydenta Miasta Poznania do wykonania tejże uchwały.

W tym miejscu ponownie warto jest podkreślić, że każda czynność organu samorządu terytorialnego musi się mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisanej jemu z mocy prawa właściwości.

Oceniając legalność ww. uchwały, trzeba zaznaczyć, że przyjęta Karta została opracowana i zalecana przez Radę Gmin i Regionów Europy (CEMR) w ramach 5 Wspólnotowego Programu Działania na rzecz Równości Kobiet i Mężczyzn oraz zaprezentowana podczas Zgromadzenia Ogólnego Rady Gmin i Regionów Europy w Innsbrucku w maju 2006 r.

Karta zobowiązuje Europejskie samorządy lokalne i regionalne do użycia ich kompetencji i wpływów w celu osiągnięcia większej równości w swojej społeczności.

W ocenie organu nadzoru istotnym jest zwrócenie uwagi na zakres przedmiotowy Karty.

W Części I zatytułowanej: „Zasady", Karta zobowiązuje sygnatariuszy do uznania następujących, wymienionych w niej „fundamentalnych zasad działania".

Brzmią one następująco:

1) „Równość kobiet i mężczyzn stanowi fundamentalne prawo”,
2) „Zagwarantowanie, że równość kobiet i mężczyzn, różnorodne formy dyskryminacji i nierównego traktowania są brane pod uwagę”,
3) „Zrównoważony udział kobiet i mężczyzn w procesie decyzyjnym jest warunkiem demokratycznego społeczeństwa”,
4) „Eliminacja stereotypów opartych na płci jest podstawą osiągnięcia równości kobiet i mężczyzn”,
5) „Włączając kwestie płci do wszystkich działań samorządów lokalnych i regionalnych konieczne jest promowanie równości kobiet i mężczyzn”,
6) „Właściwie opracowane plany działania i programy są koniecznymi narzędziami do promowania równości kobiet i mężczyzn”.

Odnosząc się do powyższego, szczególnie podkreślić trzeba, że w Rzeczypospolitej Polskiej to Konstytucja jest aktem prawnym posiadającym najwyższą moc prawną, fundamentalne zasady ustroju politycznego i ekonomicznego państwa, a także wskazującym jaki jest status prawny jednostek w nim funkcjonujących. To na jej podstawie zbudowane jest suwerenne i demokratyczne państwo Polskie a fundamentalne wartości, do których się odnosi ujęte zostały w Preambule. W zgodzie z Konstytucją stanowione powinny być wszystkie inne akty prawne. Konstytucja, jak stanowi Preambuła, została przyjęta jako „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Konstytucja gwarantuje, że wszyscy obywatele są „równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. W świetle art. 32 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2). Z kolei art. 33 Konstytucji stanowi, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym (ust. 1). Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznychi odznaczeń (ust. 2).

Ponadto zasady równości zostały sformułowane w wielu innych przepisach Konstytucji odkreślających sytuację prawną osób (zob.: art. 6, art. 60, art. 64 ust. 2, art. 68 ust. 2, art. 70 ust. 4, art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 Konstytucji).

Zatem to Konstytucja jest gwarantem równości wszystkich obywateli bez względu na płeć, przekonania, wyznanie, itd.

Natomiast przyjęta Karta główny akcent, bez którego według jej zapisów nie istnieje demokracja, kładzie na równość kobiet i mężczyzn w ujęciu ideologii gender. W przeciwieństwie do dotychczas przyjętych norm społecznych, to płeć w ujęciu kulturowym ma stać się głównym organizatorem i regulatorem życia we wszystkich jego aspektach.

Istotnym jest w tym miejscu zwrócenie również uwagi na tematy i zakres zagadnień, jakie obejmuje Karta. Są to m.in.:

1) „Demokratyczna odpowiedzialność”,
2) „Rola polityczna”, w tym: Artykuł 2 – Reprezentacja polityczna, Artykuł 3 – Udział w życiu politycznym i działaniach obywatelskich, Artykuł 4 – Publiczne zaangażowanie na rzecz równości, Artykuł 5 – Pracując z partnerami w celu promowania równości, Artykuł 6 – Przeciwstawianie się stereotypom, Artykuł 7 – Dobra administracja i konsultacja,
3) „Założenia ogólne równości”, w tym: Artykuł 8 – Ogólne zaangażowanie, Artykuł 9 – Ocena realizacji polityki równości płci, Artykuł 10 – Różnorodne formy dyskryminacji i nierównego traktowania, Artykuł 11 - Rola pracodawcy, Artykuł 12 – Zamówienia publiczne i umowy,
4) „Rola dostawcy usług”, w tym: Artykuł 13 – Edukacja i kształcenie ustawiczne, Artykuł 14 – Zdrowie, Artykuł 15 – Pomoc i świadczenia socjalne, Artykuł 16 – Opieka nad dzieckiem, Artykuł 17 – Opieka nad innymi osobami, Artykuł 18 – wykluczenie społeczne, Artykuł 19 – Mieszkalnictwo, Artykuł 20 – Kultura, sport i czas wolny, Artykuł 21 – Bezpieczeństwo i ochrona, Artykuł 22 – Przemoc związana z płcią, Artykuł 23 – Handel ludźmi,
5) „Planowanie i zrównoważony rozwój”, w tym: Artykuł 24 – Zrównoważony rozwój, Artykuł 25 – Planowanie miejskie i lokalne, Artykuł 26 – Mobilność i transport, Artykuł 27 – Rozwój gospodarczy, Artykuł 28 – Środowisko.

Analiza Karty prowadzi do wniosku, że obejmuje ona materię, która jest już uregulowana w polskim ustawodawstwie szeregiem aktów prawnych rangi ustawowej.

Szczególnie podkreślić należy, że obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej prawo już gwarantuje równość kobiet i mężczyzn, a nadto definiuje działania antydyskryminacyjne.

Jako przykład można wskazać Artykuł 2 Karty pkt 1, w którym postanowiono, że „Sygnatariusz uznaje równe prawo kobiet i mężczyzn do głosowania, kandydowania oraz sprawowania stanowisk pochodzących z wyboru”.

Tymczasem nie ulega najmniejszej wątpliwości, że płeć nie ma związku z uprawnieniami wyborczymi. W Polsce kilkakrotnie podejmowano próby wprowadzenia ustawowych regulacji dotyczących parytetu lub systemu kwotowego na listach wyborczych. Ostatecznie kwoty wyborcze płci zostały wprowadzone do polskiego systemu wyborczego na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i województw – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. z 2011 r., Nr 34, poz. 172). W przyjętych rozwiązaniach postanowiono, że na listach kandydatów w wyborach do Sejmu RP, w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego (z wyjątkiem gmin do 20 tys. mieszkańców) oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego, liczba kandydatów zarówno kobiet, jak i mężczyzn, nie może być mniejsza niż 35%.

Konsekwencją przyjętych rozwiązań było wprowadzenie instrumentu kwot wyborczych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, która weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2011 r. Postanowiono wówczaszastosować system kwot oparty na poziomie 35%, w wyborach do Sejmu RP (art. 211 § 3), wyborach do rad (art. 425 § 3),

rad powiatu (art. 450, art. 457), sejmików województw (art. 459) oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 338). Mechanizm ten funkcjonuje do dnia dzisiejszego.

Z kolei w Artykule 11 pkt 1 Karty postanowiono, że „Sygnatariusz jako pracodawca uznaje prawo do równości kobiet i mężczyzn we wszystkich aspektach zatrudniania, łącznie z organizacją i warunkami pracy", a w pkt 2 zawarto zapis, zgodnie z którym „Sygnatariusz uznaje prawo do łączenia życia zawodowego, społecznego i rodzinnego oraz prawa do godności i bezpieczeństwa w miejscu pracy".

Tymczasem przepis art. 11^2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.), stanowi, że pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków; dotyczy to w szczególności równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy - jest niedopuszczalna (art. 11^3).

Również polskie ustawodawstwo reguluje zasady, jakie obowiązują w postępowaniach o udzielenie zamówienia. Tymi zasadami są m.in. zasada równego traktowania wykonawców, zasada zapewniania uczciwej konkurencji, zasada bezstronności i obiektywizmu (zob. rozdział 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych [Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 ze zm.]). Trudno jest więc przyjąć, aby w tym zakresie zobowiązywać sygnatariuszy by „w wykonywaniu swoich zadań i obowiązków wynikających z zamówień publicznych, włączając umowy na dostawę produktów, wykonanie usług i prac, będzie wspierać równość między kobietami i mężczyznami" – Artykuł 12 pkt 12 Karty.

W Artykule 13 Karty, zobowiązuje się sygnatariusza by ten uznawał „prawo każdego do edukacji i prawo dostępu do wszystkich szkoleń zawodowych i uzupełniających" (pkt 1), a także by podjął „w ramach swoich kompetencji, zabezpieczyć lub promować równy dostęp do edukacji i szkolenia zawodowego i uzupełniającego dla kobiet i mężczyzn, dziewcząt i chłopców" (pkt 2).

Powyższą kwestię uregulował w sposób wyczerpujący polski ustawodawca. Treść art. 70 Konstytucji stanowi, że „Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa" (ust. 1), „Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa" (ust. 3), „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej

pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa" (ust. 4).
Ponadto Artykuł 13 pkt 3 Karty nie może mieć zastosowania, gdyż w polskim systemie prawnym jednostka samorządu terytorialnego jako organ prowadzący nie sprawuje nadzoru pedagogicznego nad szkołami i placówkami oświatowymi.

Podobnie nie można zobowiązywać lokalnego prawodawcę, by ten – co wynika z Artykułu 20 Karty – regulował kwestie dotyczące prawa dostępu do aktywności kulturalnej, rekreacyjnej, sportowej, a także do sposobu spędzania czasu wolnego.

Przedmiotowe kwestie uregulowane zostały mocą Konstytucji, która w art. 6 ust. 1 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju", z kolei art. 73 Konstytucji zapewnia wolność twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania i korzystania z dóbr kultury.

Treść art. 75 Konstytucji stanowi z kolei gwarancję zaspokajania potrzeb mieszkaniowych: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania" (ust. 1), „Ochronę praw lokatorów określa ustawa" (ust. 2).

Zatem lokalny prawodawca nie ma kompetencji do stanowienia prawa w zakresie zagadnień, o których mowa w Artykule 19 Karty.

Podobnie rada nie może regulować kwestii dotyczących zdrowia (Artykuł 14 Karty), pomocy i świadczeń socjalnych (Artykuł 15 Karty), opieki nad dzieckiem (Artykuł 16 Karty), opieki nad innymi osobami (Artykuł 17 Karty), czy wykluczenia społecznego (Artykuł 18 Karty).

Powyższe zagadnienia uregulowane są na poziomie ustawowym. Konstytucja gwarantuje wszystkim ochronę zdrowia. Stanowi o tym art. 68 Konstytucji: „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia" (ust. 1). Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa (ust. 2), „Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku" (ust. 3). Z kolei treść art. 48 Konstytucji stanowi o prawie do wychowania dzieci, a art. 67 Konstytucji gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego.

Również kwestia planowania miejskiego i lokalnego (Artykuł 25 Karty), mobilności i transportu (Artykuł 26 Karty) jest już uregulowana.

Regulują to odpowiednio przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.).

Powyższe prowadzi do jednoznacznego wniosku, że Rada Miasta Poznania nie ma kompetencji do stanowienia prawa w tak szerokim zakresie, a tym bardziej ponad to prawo.

W tym kontekście zasadnym jest szczególne podkreślenie, że prawo stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki adresatów. Rada gminy wykonująca kompetencję zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Prezentowane stanowisko jest spójne z linią orzeczniczą sądów administracyjnych, np. WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt I SA/Ol 874/16, orzekł, że „Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego". Również WSA w Łodzi w wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III 960/19 orzekł, że „przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. K 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego".

Ponadto, zdaniem organu nadzoru przyjęta Karta, której wypełnienie ma gwarantować równość i demokrację, sama w sobie jest źródłem ograniczania wolności i praw obywateli, które leżą u podstaw demokracji.

Karta powołuje się bowiem na ogólne pojęcie stereotypu i wprowadza programową z nim walkę. Ingeruje w wychowanie dzieci (Artykuł 16 ust. 3 Karty: „Sygnatariusz uznaje, że opieka nad dzieckiem jest obowiązkiem zarówno kobiet jak i mężczyzn, i będzie przeciwstawiał się stereotypowi, że opieka nad dzieckiem jest głównie zadaniem kobiety").

Ingeruje więc w prawa i wolności, których gwarantem jest Konstytucja (zob.: art. 47, 48, 53 Konstytucji). Karta wprowadza nowe zasady w doborze pracowników, gdzie już kompetencje i profesjonalizm danej osoby nie mają decydującego znaczenia. Zgodnie z Kartą, sygnatariusz zobowiązany jest prowadzić „Taki dobór kadr na wszystkich poziomach organizacji, który odzwierciedla społeczną, gospodarczą i kulturową różnorodność lokalnej społeczności" (Artykuł 11 ust. 4 lit. c Karty). Realizacja tego zobowiązania oznaczałaby traktowanie niektórych osób w sposób preferencyjny ze względów innych niż kwalifikacje zawodowe, co byłoby trudne do pogodzenia z przepisami ustawy – Kodeks pracy.

Mając na uwadze materię objętą Kartą, która bez wątpienia jest już przedmiotem unormowania w ustawodawstwie krajowym, a nadto daleko wykraczającą poza zadania gminy i kompetencje jej organów, zasadnym jest po raz kolejny podkreślenie, że brak jest podstaw prawnych dla organu uchwałodawczego gminy do jej przyjęcia.

Rada nie jest również uprawniona aby zobowiązywać Prezydenta Miasta Poznania do wykonania takiej uchwały. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że – co wynika z Wprowadzenia do Karty: „Podpisanie Karty będzie formalnym wyrazem zaangażowania władz lokalnych w propagowanie zasady równości kobiet i mężczyzn, a także deklaracją wdrażania na własnym terenie wynikających z niej zobowiązań". Przepisy II części Karty zobowiązują sygnatariuszy do opracowania i przyjęcia „w określonym czasie (nie przekraczającym dwóch lat od podpisania)", a następnie wdrożenia Równościowego Planu Działania. „Właściwie opracowane plany działania i programy są koniecznymi narzędziami do promowania równości kobiet i mężczyzn" (Część I, zasada 6).

Powyższe oznacza, że postanowienia Karty mimo, że bezpośrednio wiążą jej sygnatariuszy, to zawierają zobowiązanie do podejmowania działań związanych z ingerencją w prawa i wolności obywateli (np. związane z kwestiami pracowniczymi, prawem do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, dostępem do sprawowania funkcji publicznych).

Postanowienia Karty ingerują ponadto w aspekt finansowy działania jednostek samorządu terytorialnego. Świadczą o tym chociażby postanowienia: „Działania władz lokalnych i regionalnych muszą obejmować plany i programy uwzględniające równość płci oraz muszą być wyposażone w środki finansowe i osobowe potrzebne do ich wdrażania" (część I, pkt 6 Karty), „Równościowy Plan Działania będzie wyznaczał cele i priorytety Sygnatariusza, działania jakie planuje podjąć i środki finansowe jakie na ten cel przeznaczy w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z Karty" (część II Karty, pkt 2 zdanie pierwsze).

Tymczasem zgodnie z art. 60 u.s.g., za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Żaden przepis prawa nie upoważnia jakiegokolwiek podmiotu do wydawania wiążących dyspozycji w zakresie obligatoryjnego wydatkowania środków budżetowych.

Ponadto organ nadzoru chciałby podkreślić, że w świetle art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. „Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą praw i wolności jednostki (zob. TK – K 7/99, K 24/00). Przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom, które go stosują, daje zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzania tych kwestii, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny (…). Przekroczenie pewnego poziomu niejasności

przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego (zob. TK – K 6/02) (…). Jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji jest zasada określoności prawa. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa (zob. TK – K 11/99, K 7/99, SK 70/06), a także jest funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego (zob. TK – Kp 3/09). Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na zasadę określoności prawa, która stanowi swoistą zasadę optymalizacyjną. Stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się takie kryteria, jak: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność" – Piotr Tuleja, Komentarz do art. 2 Konstytucji, stan prawny: 20 września 2019 r. (LEX).

Odnosząc powyższe do postanowień Karty zauważyć trzeba, że Karta zawiera wiele sformułowań niejasnych, nieprecyzyjnych, a często niezrozumiałych. Są to np. sformułowania: „idea wyższości lub niższości jednej z płci" (Artykuł 6 pkt 1 Karty), „pozytywny wizerunek płci i dobre przykłady" (Artykuł 6 pkt 2 Karty), „stereotypowe podejście i zachowanie" (Artykuł 6 pkt 3 Karty), „niekorzystne zjawiska odnoszące się do płci" (Artykuł 8 pkt 1 Karty), „stereotypowe postawy i praktyki" (Artykuł 13 pkt 3 Karty).

Analizując powyższe, nie sposób nie zauważyć, że przytoczone zwroty kształtują normę prawa o wysoce niedookreślonej hipotezie, zatem zakres zastosowania tej regulacji ma niejasne, niedookreślone granice.

Tymczasem, jak orzekł WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 711/17, przepis prawa „musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z - wynikającą z art. 2 Konstytucji RP - zasadą poprawnej legislacji".

W świetle powyższego, uchwałę nr XXII/414/VIII/2020 Rady Miasta Poznania uznać należy za bezpodstawną, albowiem postanowienia uregulowane niniejszą Kartą wykraczają poza zakres kompetencji przypisanych zarówno organowi wykonawczemu, jak i organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akt ten i postulaty w nim zawarte nie mogą znaleźć swojego odzwierciedlenia w działalności prawodawczej organów gminy.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Łukasz Mikołajczyk
/dokument podpisany elektronicznie/

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117