



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

---

Kraków, dnia 19 stycznia 2017 r.

Poz. 615

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR WN-II.4131.1.2.2017 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 13 stycznia 2017 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIX/1301/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków, Radami i Zarządami Dzielnic Krakowa oraz organizacjami pozarządowymi (NGO) dotyczących ustalenia dla terenu Gminy Miejskiej Kraków liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży – w całości**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr LIX/1301/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków, Radami i Zarządami Dzielnic Krakowa oraz organizacjami pozarządowymi (NGO) dotyczących ustalenia dla terenu Gminy Miejskiej Kraków liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży –**w całości.**

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 grudnia 2016 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego wpłynęła uchwała Nr LIX/1301/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków, Radami i Zarządami Dzielnic Krakowa oraz organizacjami pozarządowymi (NGO) dotyczących ustalenia dla terenu Gminy Miejskiej Kraków liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.

Organ nadzoru, dokonując wstępnej oceny powyższej uchwały, powziął wątpliwości co do jej zgodności z przepisami prawa, ze względu na nieprecyzyjne i nieczytelne określenie przedmiotu konsultacji, brak nadania uchwale charakteru aktu prawa miejscowego oraz nieadekwatną podstawę prawną wskazaną w uchwale.

W związku z powyższym wystosowane zostało zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo z dnia 5 stycznia 2017 r., znak: WN-II.4100.6.2017), w którym organ nadzoru wskazał swoje zastrzeżenia, umożliwiając władzom Gminy Miejskiej Kraków zajęcie stanowiska w przedmiocie sygnalizowanych uchybień – w terminie do dnia 11 stycznia 2017 r.

W dniu 11 stycznia 2017 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa z dnia 11 stycznia 2017 r., znak: BR-03.0720.2.2017 z wyjaśnieniami, w których stwierdzono, że badana uchwała zgodna jest z obowiązującym porządkiem prawnym, gdyż art. 5a ustawy z 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) przyznaje władzom gmin możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, zaś „członkowie Rad Dzielnic i organizacji pozarządowych są również mieszkańcami Krakowa”.

W przedmiocie braku nadania uchwale charakteru aktu prawa miejscowego wskazano na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego dotyczące Uchwały Rady Miasta Krakowa Nr LXXX/815/05 z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Krakowa w przedmiocie zmiany uchwały Nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic, w którym to rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda Małopolski zakwestionował nadanie tej uchwale charakteru aktu prawa miejscowego.

W wyjaśnieniach nie odniesiono się do zarzutu niejasnego określenia przedmiotu konsultacji.

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

Organ nadzoru dokonał dogłębnej analizy treści kwestionowanej uchwały oraz obowiązujących obecnie przepisów prawa, w tym przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.g. – w szczególności przywołanego w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 5a, jak również aktualnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. W wyniku przeprowadzonej oceny nadzorczej, stwierdzone zostały poniższe uchybienia.

## I.

Przedmiot konsultacji został przedstawiony w uchwale nieprecyzyjnie i nieczytelnie. Przedmiot ten został w § 1 i w § 2 uchwały określony poprzez odniesienie do załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do uchwały.

Załącznikiem nr jest uchwała Rady Miasta Krakowa Nr XXI/321/15 z dnia 8 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia dla terenu Gminy Miejskiej Kraków, liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.

W tym miejscu zauważyć należy, że uchwała Rady Miasta Krakowa Nr XXI/321/15 z dnia 8 lipca 2015 r. została już podjęta, co *prima facie* czyni wątpliwym obecne jej konsultowanie.

Co więcej uchwała ta była przedmiotem skargi Wojewody Małopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, a postępowanie sądowe w tej instancji zakończyło się stwierdzeniem nieważności tejże uchwały w części (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt. III SA/Kr 1557/15 – wyrok na chwilę obecną nadal nieprawomocny). Niezależnie od powyższego uchwała ww. uchylona została przez Radę Miasta Krakowa uchwałą Nr LVII/1151/16 z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia dla terenu Gminy Miejskiej Kraków liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży – o czym jednakże nie każdy mieszkaniec Krakowa musi posiadać wiedzę.

W tym kontekście sytuacyjnym przedmiotem konsultacji miałyby uchwała (względnie rozwiązania w niej proponowane), która została uprzednio uchylona, a dodatkowo, której część zapisów spotkała się z negatywną oceną tut. organu nadzoru i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

Powyższe nie zostało jednakże sformułowane wprost, co budzić może poważne wątpliwości u podmiotów, do których Rada Miasta Krakowa zwraca się o opinię.

Wątpliwości te mogą być tym bardziej poważne, iż jako przedmiot konsultacji, o których mowa w § 2 przedmiotowej uchwały, wskazany został także projekt uchwały Rady Miasta Krakowa (druk nr 1267) autorstwa Klubu Radnych Przyjazny Kraków wraz z poprawkami i autopoprawkami (wspomniany już załącznik nr 2).

Tym samym trudno jednoznacznie określić rzeczywisty przedmiot konsultacji, tj. o jakiej treści uchwałę zamierza podejmować Rada Miasta Krakowa (jako przedmiot konsultacji wskazane zostały bowiem oba załączniki, czyli uchwała uprzednio podjęta przez Radę Miasta Krakowa oraz projekt uchwały), a także czy

druk nr 1267 miałyby zostać przekazany do dalszego procedowania w wersji pierwotnej, czy też z wprowadzonymi poprawkami (a jeżeli tak to z jakimi).

Zdaniem organu nadzoru tak nieczytelnie sformułowane zapisy wywołać mogą wśród ich adresatów wątpliwości w zakresie zagadnienia mającego być przedmiotem konsultacji z mieszkańcami gminy i innymi podmiotami.

W tym miejscu należy przytoczyć fragment wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 518/14, w którym Sąd następująco charakteryzował doniosłość konsultacji społecznych – cyt.: „Istotą konsultacji jest uzyskanie obrazu poglądów mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, a nie indywidualnych jednostek. Instytucja konsultacji jest faktem społecznym o możliwie największej doniosłości politycznej nie tylko ze względu na wymaganie reprezentatywności, lecz także ze względu na rangę i doniosłość polityczną wypowiedzi osób konsultowanych.”

Ranga i doniosłość konsultacji społecznych wymagają tym samym, aby pozyskana opinia była wyrazem woli mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, co zapewnione może być tylko poprzez jednoznaczne i precyzyjne określenie przedmiotu konsultacji.

Ponieważ wskazane w treści niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wątpliwości czynią uchwałę niezrozumiałą dla odbiorcy zewnętrznego, uznać należy, że uchwała narusza § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który stanowi, iż przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Ww. przepis stosuje się do uchwał z mocy § 141 rozporządzenia, a do aktów prawa miejscowego z mocy § 143 rozporządzenia.

## II.

Organ nadzoru powziął wątpliwości również co do zapisu § 5 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, który wskazuje na brak nadania uchwale charakteru aktu prawa miejscowego.

Według aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych uchwała podjęta na podstawie art. 5a u.s.g. określająca zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jest aktem prawa miejscowego bez względu na to, czy obejmuje wyłącznie konsultacje w jednej sprawie czy kilku, a tym samym podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 518/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt I SA/Gl 787/15; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt II GSK 942/14).

W tym miejscu, odnosząc się do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa zauważyć należy, że wydając niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze tut. organ nadzoru analizował bieżące, aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych i podnoszone w tych wyrokach argumenty. Przywoływane natomiast przez Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego pochodzi z roku 2005, a zatem sprzed ponad 11 lat.

Warto także przytoczyć fragment argumentacji Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt II GSK 942/14), w którym Sąd uznając, że uchwała o przeprowadzeniu jednostkowych konsultacji także posiada charakter aktu prawa miejscowego, podkreślił, iż „w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie prezentowany był pogląd, że mimo jednorazowego zastosowania określone akty są aktami prawa miejscowego, jeżeli zawierają normy prawne, z których wynikają uprawnienia lub obowiązki dla określonej kategorii podmiotów.”

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 296 z późn. zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Uchwały o charakterze aktów prawa miejscowego podlegają natomiast obowiązkowej publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych z mocy art. 13 pkt 2 ww. ustawy.

### III.

Zgodnie z art. 5a u.s.g., przywołanym przez Radę Miasta Krakowa w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały rada gminy określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Na mocy analizowanej uchwały Rada Miasta Krakowa określiła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków, Radami i Zarządami Dzielnic Krakowa oraz organizacjami pozarządowymi (NGO). Zastrzeżenia organu nadzoru budzi zatem wskazanie oprócz mieszkańców gminy, także Rad i Zarządów Dzielnic Krakowa oraz organizacji pozarządowych jako uprawnionych do udziału w konsultacjach, podczas gdy ww. zapis ustawy mówi o konsultacjach wyłącznie z mieszkańcami gminy. Niewątpliwie członkowie Rad i Zarządów Dzielnic Krakowa oraz organizacji pozarządowych mogą być także mieszkańcami Krakowa. Niemniej jednak, w kontekście przywołanej podstawy prawnej uchwały, zastrzeżenia budzi wskazanie określonego kręgu podmiotów, tj. w tym przypadku m. in. organizacji pozarządowych, które to podmioty nie są objęte zakresem przedmiotowym przywołanej normy.

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 kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a argument ten czyni zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. w całości.

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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 296 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.*

z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru  
Radca Prawny  
**mgr Mirosław Chrapusta**