

**OPINIA NR 87/2019**  
**PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA**  
**Z DNIA 22 lipca 2019**

**w sprawie projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa zmierzających do wnoszenia skarg (przygotowania projektów uchwał Rady Miasta Krakowa w sprawie wniesienia skargi) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Małopolskiego stwierdzające nieważność uchwał Rady Miasta Krakowa – druk nr 517.**

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2014 r., poz. 6525 ze zm.) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa zmierzających do wnoszenia skarg (przygotowania projektów uchwał Rady Miasta Krakowa w sprawie wniesienia skargi) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Małopolskiego stwierdzające nieważność uchwał Rady Miasta Krakowa – druk nr 517.

**UZASADNIENIE**

Projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa zmierzających do wnoszenia skarg (przygotowania projektów uchwał Rady Miasta Krakowa w sprawie wniesienia skargi) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Małopolskiego stwierdzające nieważność uchwał Rady Miasta Krakowa (druk nr 517), opiniuje się negatywnie z następujących względów:

W podstawie prawnej projektu uchwały powołany został art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że w ramach stanowienia o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), rada gminy nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących temu organowi z ustawy, a także nie może nakładać na ten organ obowiązków, a zwłaszcza wskazywać konkretnego sposobu załatwienia sprawy.

W wyroku z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1053/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wskazał: „Artykuł 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) 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. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać

wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwały nie mogą więc wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy”.

Zgodnie z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 2 stycznia 2013 r., znak: NK.3.4131.483.2012.KJ: „przepisem uprawniającym radę gminy do wpływania na działanie organu wykonawczego jest art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, niemniej zezwala on radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a więc wydawanie aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Określenie kierunków działania może wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań burmistrza, a także konieczność zajęcia się przez niego sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy. W związku z tym, nie mieści się w dyspozycji ww. regulacji upoważnienie do wprowadzenia zapisów obligujących do podjęcia określonej czynności”.

Wreszcie, w wyroku z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym tzw. uchwała kierunkowa może wskazywać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań”.

Mając to na względzie, w ocenie Prezydenta Miasta Krakowa, przygotowany projekt uchwały nie spełnia wskazanych wymogów.

Zgodnie z § 1 projektu uchwały: „Ustala się kierunki działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegające na podjęciu wszelkich możliwych i prawnie dopuszczalnych działań, zmierzających do przedstawiania Radzie Miasta Krakowa, każdorazowo, stosownego projektu uchwały w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, w tych przypadkach, w których Wojewoda Małopolski stwierdzi nieważność w całości lub w części uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie stanowienia o kierunkach działania dla Prezydenta Miasta Krakowa, której podstawę prawną stanowił art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym”.

Po pierwsze wskazać należy, że projekt uchwały wkracza w zakres kompetencji przyznanych Prezydentowi Miasta Krakowa na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Kompetencja (a zatem zarówno prawo jak i obowiązek) do przygotowania projektów uchwał (wszelkich – niezależnie od przedmiotu) zostały przyznane wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przez ustawodawcę w art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, że do zadań wójta należy w szczególności opracowywanie projektów uchwał rady gminy.

Oznacza to, że projekt uchwały, w zakresie w jakim normuje kompetencje Prezydenta Miasta Krakowa do przygotowywania projektów uchwał w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego w przedmiocie uchwały kierunkowej, powieliła treść art. 30 ust. 2

pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym i tym samym wkracza w zakres kompetencji przysługujących Prezydentowi Miasta Krakowa z ustawy. Zauważyć jednocześnie należy, że powielając treść tegoż przepisu w zakresie kompetencji Prezydenta Miasta Krakowa do przygotowywania projektów uchwał, jednocześnie zawęża jego zakres – bowiem odnosi się do określonej kategorii projektów uchwał.

Po drugie wskazać należy, że projekt uchwały nakłada na Prezydenta Miasta Krakowa – obowiązek przygotowania każdorazowo projektu uchwały, a jak wskazano wyżej art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym pozwala radzie gminy wyłącznie na stanowienie kierunków działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ale już nie na nakładanie na ten organ jakiegokolwiek obowiązku.

Po trzecie wreszcie, wskazać należy, że projekt uchwały nakłada na Prezydenta Miasta Krakowa nie tylko obowiązek, ale dodatkowo obowiązek działania o określonej treści.

Projekt uchwały obliguje Prezydenta Miasta Krakowa do przygotowywania projektów uchwał o określonej treści, a mianowicie zawsze o wniesieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w przedmiocie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Małopolskiego stwierdzającego nieważność w całości lub części uchwały kierunkowej Rady Miasta Krakowa. Tym samym Rada Miasta Krakowa chce pozbawić Prezydenta Miasta Krakowa możliwości analizy okoliczności i podjęcia decyzji o zasadności bądź niezasadności wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Zatem, gdy Prezydent Miasta Krakowa, dojdzie do przekonania – w oparciu o analizę stanu faktycznego i prawnego sprawy, że treść rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Małopolskiego jest zgodna z prawem, Rada Miasta Krakowa oczekuje, że Prezydent Miasta Krakowa – wbrew swojemu stanowisku – przygotuje uchwałę o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Małopolskiego.

Dodatkowo, wskazać należy, że jakkolwiek z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) przygotowuje projekty uchwał, to treści tego przepisu nie można interpretować w ten sposób, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek przygotowania projektu uchwały, a w szczególności obowiązek przygotowania uchwały o określonej treści. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 września 2018 r. (sygn. II GSK 701/18) zwrócono uwagę, że o istnieniu obowiązku przygotowania projektu uchwały przez wójta, którego naruszenie może być postrzegane jako bezczynność w rozumieniu art. 101a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, można mówić tylko wówczas, gdy taki obowiązek przewiduje przepis prawa. Tytułem przykładu można wskazać obowiązek przygotowania projektu planu miejscowego (art. 17 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz projektu uchwały budżetowej (art. 233 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Ponadto, z treści art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nie wynika, że tylko ten organ ma inicjatywę uchwałodawczą. Inicjatywę uchwałodawczą ma też, zgodnie z art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, grupa mieszkańców o liczbie określonej w tym przepisie. Ponadto, projekty uchwał mogą być przygotowywane także przez inne podmioty np. przez przewodniczącego rady, komisje rady czy radnych. Podmioty, którym przyznano inicjatywę uchwałodawczą – w sytuacjach, gdy nie przewidział tego ustawodawca – powinny zostać wskazane w statucie gminy (por. art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). I tak, Statut Miasta Krakowa,

regulację taką zawiera w § 27. W myśl § 27 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa, inicjatywa uchwałodawcza w Radzie przysługuje:

- 1) Prezydentowi,
- 2) Przewodniczącemu,
- 3) komisji,
- 4) klubowi – reprezentowanemu przez przewodniczącego klubu lub upoważnionego przez niego członka klubu,
- 5) co najmniej 1/10 ustawowego składu Rady,
- 6) grupie mieszkańców Miasta, liczącej co najmniej 4.000 osób, mających prawo wybierania do Rady, przy zastosowaniu trybu, o którym mowa w § 27a,
- 7) Radzie Dzielnicy w zakresie spraw bezpośrednio dotyczących danej dzielnicy, zgodnie z procedurą określoną w Statucie Dzielnicy.

Z kolei, zgodnie z § 27 ust. 3 Statutu Miasta Krakowa, inicjatywa uchwałodawcza nie może dotyczyć spraw, dla których prawo zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza. Inicjatywa uchwałodawcza w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały kierunkowej rady gminy nie została zastrzeżona dla konkretnego podmiotu, stąd też projekt uchwały w tej sprawie przygotować może każdy z podmiotów wskazanych w § 27 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa.

W tym miejscu, poza argumentacją prawną, wskazać należy na okoliczność następującą. Uchwały kierunkowe ustalają kierunki działania dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – a zatem w jakiś sposób wpływają na działanie tego organu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może nie zgadzać się z treścią projektu takiej uchwały i przedstawić do niej, jak zresztą do każdego projektu uchwały, negatywną opinię. Jeśli pomimo tej negatywnej opinii uchwała kierunkowa zostanie uchwalona, a następnie w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego zostanie stwierdzona jej nieważność – wówczas organ wykonawczy musiałby przygotowywać projekt uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego, które potwierdziło jego negatywną ocenę projektu uchwały. Krótko mówiąc, organ wykonawczy gminy zostałby zmuszony do obrony uchwały, co do której sam miał zastrzeżenia wyrażone w negatywnej opinii.

Przedstawiając powyższe argumenty, opiniuje się negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa zmierzających do wnoszenia skarg (przygotowania projektów uchwał Rady Miasta Krakowa w sprawie wniesienia skargi) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Małopolskiego stwierdzające nieważność uchwał Rady Miasta Krakowa (druk nr 517).