

Kraków, 2-12-2019

**OPINIA PRAWNA****do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa****w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dot.  
Standardów energetycznych w budynkach miejskich  
/projekt Grupy Radnych – druk nr 897/.**

1. Do projektu uchwały zgłaszam następujące uwagi. Podstawa prawna projektu uchwały powinna otrzymać następujące brzmienie: *"Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn.zm.)"*.

**Uwaga natury redakcyjnej.** W § 1 oraz w § 2 projektu uchwały należy skreślić oznaczenie „1” jako numerację jedynego ustępu.

Pomimo, iż w ocenie niżej podpisanego opiniującego, przedmiotowy projekt uchwały zasadniczo nie budzi zastrzeżeń związanych ze sposobem określenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa to jednak, celem przypomnienia a także celem rozważenia, podnoszę, co następuje.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 września 2017 r. (sygn. IIGSK 3514/15) orzekł, iż przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących cele i priorytety działania wójta. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego: *"Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym 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. 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. W art. 30 ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy. Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp."*

A zatem do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy podejmowanie decyzji przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa może bowiem wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały". Uchwała rady gminy może zatem zawierać wytyczne lub zalecenia dla wójta. Rada gminy nie może natomiast przesądzać w jaki sposób i w jakich formach wójt ma te działania podejmować Stanowisko to został również zwarte w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r. sygn. akt III SA/Łd 627/15, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. sygn. akt IISA/Op 356/09, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. akt IISA./Wr 5043/06.

W § 2 projektu uchwały, Rada Miasta Krakowa ustaliła dla Prezydenta Miasta Krakowa szczegółowe kierunki działania, nakazując organowi wykonawczemu podjęcie konkretnych działań. Z dotychczasowych czynności nadzorczych Wojewody Małopolskiego w odniesieniu do tak zwanych *uchwał kierunkowych* jak również przytoczonego powyżej orzecznictwa wynika, iż sformułowania zawarte w projekcie uchwały mogą zostać odczytane jako sformułowania, które w sposób zbyt stanowczy wkraczają w kompetencje przysługujące organowi wykonawczemu, nakazując organowi wykonawczemu gminy konkretny sposób działania.

Organ nadzoru jakim jest Wojewoda Małopolski zwrócił uwagę, iż Rada Miasta Krakowa swoje stanowiska może wyrażać w – odnoszących się do zadań gminy – rezolucjach skierowanych do Prezydenta Miasta Krakowa, które co do zasady nie podlegają tak „ostrym” regulacjom i ocenom prawnym.

Niżej podpisany opiniujący proponuje zatem, aby projektodawcy w przyszłości rozważyli przyjęcie rozwiązania polegającego na przedstawianiu Radzie Miasta Krakowa projektów uchwał, które odnosiłyby się do kwestii spraw, zagadnień analogicznych jak w przypadku przedmiotowego projektu uchwały w formie **projektu stosownej rezolucji**.


Należy również zaznaczyć, iż wskutek wniesienia skarg przez Radę Miasta Krakowa na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Małopolskiego przedmiotem analizy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie były dwie uchwały *kierunkowe*: **uchwała Nr XIX/389/19 Rady Miasta Krakowa z 26 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie powołania „Komisji Nocnego Burmistrza”** oraz **uchwała Nr XIX/391/19 Rady Miasta Krakowa z 26 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy ułatwienia osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczeń medycznych**. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił obydwie skargi złożone przez Radę Miasta Krakowa, orzekając, iż **Rada Miasta Krakowa przekroczyła swoje uprawnienia**, wydając Prezydentowi Miasta Krakowa wiążące polecenia i obligując go do konkretnych działań. Orzeczenia te nie są prawomocne.

2. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa - tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r. poz. 7074 r.).

3. Zgodnie z § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa zasadnym jest uzyskanie opinii Prezydenta Miasta Krakowa i właściwej komisji.

4. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.

Otrzymują:  
- Kancelaria Rady Miasta Krakowa,  
- a.a

RADA PRAWNY  
  
Piotr Łanoszka  
Kr-1229