



Kraków, 17-11-2020

OPINIA PRAWNA

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa

w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących wprowadzenia systemu informowania mieszkańców o wyinkach drzew

(projekt Komisji Kształtowania Środowiska Rady Miasta Krakowa
- wg druku nr 1516)

1. Mając na względzie treść oraz charakter przedmiotowego projektu niżej podpisany opiniujący czuje się w obowiązku podnieść, co następuje.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 września 2017 r. (sygn. II GSK 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 zostało 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 II SA/Op 356/09, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 5043/06.

Warto zwrócić uwagę, iż formułując swoje zastrzeżenia w stosunkowo licznych przypadkach dotyczących uchwał „kierunkowych” podejmowanych przez Radę Miasta Krakowa Wojewoda Małopolski nie wskazał, przykładowo, jak powinna brzmieć prawidłowa treść uchwały „kierunkowej”. Zastrzeżenia Wojewody, jak dotąd, nie posiadają charakteru praktycznego, to jest takiego, który mógłby stać się podstawą do stworzenia projektu uchwały w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa, który z kolei nie zostałby zakwestionowany przez organ nadzoru.

Godzi się również zwrócić uwagę na okoliczność, iż w poprzedniej kadencji Rady Miasta Krakowa (VII-ej) trwającej w latach 2014 – 2018 Rada Miasta Krakowa podjęła ogółem 194. uchwały „kierunkowe”. Wobec żadnej z podjętych wówczas uchwał „kierunkowych” organ nadzoru nie stwierdził nieważności. Przy czym treść uchwał „kierunkowych” podjętych w poprzedniej kadencji Rady Miasta Krakowa oraz uchwał „kierunkowych” podjętych w obecnej kadencji, również tych, wobec których Wojewoda stwierdził nieważność, posiadała analogiczne brzmienie i formę.

Należy 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.

Ale warto również podnieść, iż w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 stycznia 2020 roku sygn. akt III SA/Kr 735/19 w sprawie ze skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa, zmierzających do wypłacenia pełnego wynagrodzenia za okres strajku w oświacie, wszystkim strajkującym nauczycielom i innym pracownikom oświaty Sąd skargę oddalił.

Wyrokiem wydanym w dniu 14 lutego 2020 r. **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uchylił w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 4 października 2019 r., nr WN-II.4131.1.38.2019 stwierdzające nieważność uchwały nr XII/502/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących prowadzenia działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie profilaktyki cięż wśród nastolatków, chorób przenoszonych drogą płciową, w tym profilaktyki HIV.**

Oznaczać to może, że orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie nie jest jednak tak jednolite jak mogłoby to wynikać z poprzednich orzeczeń tegoż Sądu.

Niezależnie od powyższego, w ocenie niżej podpisanego opiniującego, zapis zawarty w § 2 projektu uchwały w sposób jednoznaczny rozstrzyga kwestię charakteru oraz sposobu interpretacji treści zawartej w projekcie.

2. Należy również poddać pod rozagę projektodawcy okoliczność, iż na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. f) oraz art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 283, 284, 322, 471, 1378 z późn. zm.) władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia wykazu wniosków o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na usunięcie drzewa lub krzewu oraz udostępnienia danych na warunkach określonych ustawą.

W związku z powyższym wszystkie organy wydające decyzje powinny wprowadzać informacje zgodnie z rozporządzeniem ministerialnym wydanym w oparciu o art. 23 ust. 2 ww. ustawy w jednolitej formie publicznie dostępnych wykazów danych. Ministerstwo Klimatu i Środowiska utrzymuje, administruje i nieodpłatnie udostępnia organom administracji aplikację *Wykaz do samodzielnego prowadzenia wykazów* na stronie wykaz.ekoportal.pl.

Ponadto w odniesieniu do terenów zieleni o cechach publicznych znajdujących się w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych, istnieje po stronie spółdzielni mieszkaniowych obowiązek informowania mieszkańców o zamiarach składania wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, a o czynnościach podejmowanych w sprawie, w tym oględzin, i o wydaniu decyzji urząd informuje poprzez obwieszczenia na podstawie art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.

3. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa- tekst jednolity: Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2019 roku poz. 7074).

4. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.

5. Zgodnie z § 30 ust. 4 pkt 3 Statutu Miasta Krakowa do przedmiotowego projektu uchwały Rady Miasta Krakowa zasadnym jest uzyskanie opinii Prezydenta Miasta Krakowa.



RAJCA PRAWNY
Jolanta Lanoszka
Kr-1229

Otrzymują:

- Kancelaria Rady Miasta Krakowa,
- a.a