

OPINIA 98/2023

PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA

Z DNIA 21 listopada 2023 r.

dotycząca autopoprawki wniesionej do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały Nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających – druk nr 3686.

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. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r. poz. 7074, z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się negatywnie autopoprawkę do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa wniesionego przez Klub Radnych Kraków dla Mieszkańców w sprawie zmiany uchwały Nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających - druk nr 3686.

UZASADNIENIE

Przedstawiony do zaopiniowania projekt uchwały Rady Miasta Krakowa stanowi projekt tzw. uchwały kierunkowej, podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 2) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy „ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności”. Treść projektu uchwały budzi wątpliwości co do zgodności z zacytowanym przepisem, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nieuprawnione wkroczenie w materię, która nie należy do kompetencji organu stanowiącego gminy. Jak wyjaśnił to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. akt: II SA/Kr 1114/22 (opublikowany www.orzeczenia.nsa.gov.pl oraz LEX nr 3442234) zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta/burmistrza, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta/burmistrza podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą określać ogólnie strategię działania wójta/burmistrza, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy nie mogą natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań ani narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy (wyroki NSA sygn. akt II GSK 3514/15, III OSK 3563/21, III OSK 4043/21, III OSK 4140/21).

Podobne stanowisko zajęł NSA w wyroku z dnia 2 września 2022 r. III OSK 2900/21 LEX nr 3408289: Na przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie zwrotu „stanowienia o kierunkach działania” nie można więc spoglądać jako na źródło kompetencji rady miasta względem prezydenta, gdyż jest to raczej przepis zapewniający i stanowiący podstawę koordynacji działań obu organów gminy podejmowanych z inicjatywy rady. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu „stanowienia o kierunkach działania” wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego,

skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji. Wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwała o ustanowieniu kierunku działania wójta winna określać cele podstawowe (programy, strategie), które powinien realizować przez swoje działania wójt. Powinna tym samym odnosić się do realizacji tych funkcji administracyjnych, których realizację rada gminy uznaje w danym momencie za pierwszoplanową. W konsekwencji uchwała rady, podejmowana w powyższym zakresie, winna mieć wyłącznie charakter programowy (intencyjny). Winna zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego i wówczas do podjęcia takich aktów nie jest wymagane oparcie o inny przepis szczególny, jak chociażby w przypadku aktów prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 925/11).

Przedłożony projekt uchwały zawiera wskazanie konkretnego rozwiązania prawnego, jakie ma zostać zastosowane, tj. poszerzenie o historyczne sklepy spożywcze listy branż chronionych, zanikających i preferowanych, o której mowa w uchwale nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających. Projekt uchwały nie wskazuje sposobu załatwienia sprawy, jednakże konkretnie określony zakres zmiany uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. budzi wątpliwości, czy może zostać on określony jako cel programowy, a zatem także co do zgodności projektu uchwały z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 2) ustawy o samorządzie gminnym.

Wprowadzie §2 projektowanej uchwały ma stanowić wykładnię autentyczną projektowanej uchwały, jednakże jak wskazał WSA w cytowanym wyroku: *Trzeba przy tym pamiętać, że wykładnia autentyczna, pochodząca od organu stanowiącego, może mieć charakter jedynie pomocniczy dla organu orzekającego w sprawie, w żadnym jednak przypadku nie może prowadzić do konsekwencji w postaci związania organu orzekającego przy rozstrzygnięciu sporu, w szczególności gdy pozostaje ona w sprzeczności z literalnym brzmieniem interpretowanego zapisu. Do wiążącej wykładni w danej sprawie uprawniony jest więc wyłącznie organ stosujący prawo, który powinien w sposób wyznaczony przez przepisy obowiązujące rozstrzygnąć dane zagadnienie prawne przez orzeczenie, jakie konsekwencje prawne wiąże z określonymi faktami.*

Jednocześnie odnosząc się do proponowanej zmiany uzasadnienia projektu uchwały ponownie zwracam uwagę na fakt, że w okresie stanowiącym początek biegu terminu wymaganych 30 lat działalności w lokalu użytkowym, wynajem w trybie konkurencyjnym realizowany był w postępowaniach przetargowych (nie jak wskazano w uzasadnieniu - w aukcji). Aktualne pozostaje również moje stanowisko w sprawie niedopuszczalności stosowania niższych stawek podatkowych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie branż chronionych i zanikających w przypadku nacechowania ich podmiotowo, czyli tak jak proponuje to Klub Radnych Kraków dla Mieszkańców.

Mając na uwadze powyższe opiniuję negatywnie autopoprawkę wniesioną do projektu uchwały według druku nr 3686.