

KANCELARIA RADY MIASTA
I DZIELNIC KRAKOWA
SEKRETARIAT
Kraków, 27-02-2018
wpłynęło dnia: 28 LUT. 2018
Nr
Podpis

OPINIA PRAWNA**do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa**

Ustalenie kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa zobowiązujących do przygotowania oraz przedstawienia informacji i wyjaśnień na temat decyzji administracyjnych, jakie Prezydent podejmował w związku z zabudowa Miasta

/projektodawca Klub Radnych PiS druk nr 2678/

1. Do projektu uchwały zgłaszam następujące uwagi. Zgodnie z przedłożonym projektem uchwały, ustala się dla Prezydenta Miasta Krakowa kierunki działania zobowiązujące Prezydenta do przygotowania oraz przedstawienia informacji i wyjaśnień **na temat decyzji administracyjnych, jakie Prezydent podejmował w związku z zabudową Miasta Krakowa.**

W projekcie uchwały wymieniono szczegółowo, jakie i które decyzje mają być przedmiotem informacji, jak również wskazano naruszenie prawa do jakiego mogło dojść przy wydawaniu przedmiotowych decyzji.

Sprawy administracyjne o charakterze indywidualnym rozpatrywane są – co do zasady – w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Kodeks postępowania administracyjnego reguluje również kwestie związane z zarzutami, które może zgłaszać strona w trakcie postępowania, wątpliwościami natury prawnej oraz trybem odwoławczym.

Art. 1. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania] – Kodeks postępowania administracyjnego:

„Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Stronie postępowania administracyjnego przysługują różnego rodzaju **środki odwoławcze**. Są to dla przykładu odwołanie od decyzji, zażalenie na postanowienie, ponaglenie, skarga na bezczynność organu administracji.

Art. 127. [Prawo do odwołania] – Kodeks postępowania administracyjnego:

„§ 1. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.

§ 2. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.

§ 3. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.”.

Art. 141. [Prawo do zażalenia]

„§ 1. Na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi.

§ 2. Zażalenia wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia stronie, a gdy postanowienie zostało ogłoszone ustnie - od dnia jego ogłoszenia stronie.”

Art. 37. [Ponaglenie]

„§ 1. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

- 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczywność);
- 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

§ 2. Ponaglenie zawiera uzasadnienie.

§ 3. Ponaglenie wnosi się:

- 1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie;
- 2) do organu prowadzącego postępowanie - jeżeli nie ma organu wyższego stopnia.”.

Środki odwoławcze są rozpatrywane przez **właściwe organy administracji publicznej wyższego stopnia** – czyli zasadniczo przez organy administracji II instancji.

Stronie przysługuje również możliwość skierowania sprawy na drogę postępowania sądowo-administracyjnego. Wówczas właściwymi do rozpatrzenia sprawy są **Wojewódzkie Sądy Administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie**.

Należy natomiast podkreślić, że wśród organów II instancji (organów administracji publicznej wyższego stopnia), w ramach postępowania administracyjnego, w sprawach, których dotyczy treść przedmiotowego projektu uchwały **nie jest wymieniona rada gminy – w tym przypadku Rada Miasta Krakowa**.

Innymi słowy rzecz ujmując, **Rada Miasta Krakowa nie jest organem właściwym do rozpatrywania ewentualnych zarzutów czy też wątpliwości prawnych dotyczących wydanych przez organ administracji I instancji czy też II instancji decyzji administracyjnych czy też decyzji administracyjnych, które mogą być wydane dopiero w przyszłości.**

Rada Miasta Krakowa jest organem właściwym w przypadku rozpatrywania skarg na podstawie art. 229 pkt 2 k.p.a. lecz przedmiotowy projekt uchwały nie mieści się w tym zakresie. Ponadto procedura rozpatrywania skarg jest szczegółowo unormowana zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego jak również w Statucie Miasta Krakowa.

Zgodnie z postanowieniami art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy, między innymi, ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie przyjmuje się, iż uchwały kierunkowe należą do kategorii aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów gminy i zawierają wytyczne dla organu wykonawczego gminy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3514/15 orzekł, iż podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym tak zwana uchwała kierunkowa może bowiem wskazać 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.

„Stanowienie o kierunkach działania wójta polega na ustalaniu wytycznych dotyczących celów i priorytetów działalności wójta, a także sposobów ich realizacji. Uchwała rady gminy w tym przedmiocie może określać wytyczne o ogólniejszym charakterze lub też zawierać zalecenia czy wskazówki odnoszące się do określonej kategorii zadań wójta czy nawet konkretnych zadań tego organu. Słuszne wydaje się przy tym stanowisko, że komentowany przepis stwarza w pierwszej kolejności podstawę do uchwalenia przez radę ogólnego programu działania organu wykonawczego, a następnie dopiero do wydania pod adresem wójta wytycznych w sprawach szczegółowych (M. Kasiński, *Monizm...*, s. 313). W żadnym z tych przypadków uchwała tej treści nie stanowi jednak aktu prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 sierpnia 2011 r. (II OSK 925/2011, LexisNexis nr 3035984) wyraził trafny pogląd, że art. 18 ust. 2 pkt 2 odnosi się do spraw wewnętrznych gminy i nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących nałożenia na członków wspólnoty określonych obowiązków, np. partycypacji w kosztach budowy inwestycji lokalnych, w tym kanalizacji sanitarnej. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy zawierających wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. W związku z tym w przepisie tym nie mieści się kompetencja do podejmowania przez radę gminy uchwał będących aktami prawa miejscowego. Uchwała rady o kierunkach działania wójta nie może też ograniczać samodzielności organu wykonawczego w realizacji przyznanej mu ustawowo kompetencji, w tym przez przepisy prawa materialnego, zwłaszcza poprzez formułowanie poleceń czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. „ (D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Bariery...*, s. 30-31).

II GSK 3514/15, Wykroczenie przez radę gminy poza zakres ustawowego upoważnienia do stanowienia o kierunkach działania wójta. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 2404511 - wyrok z dnia 19 września 2017 r.

TEZA | aktualna

1. Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa może wskazać 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 nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.”

III SA/Gd 732/16, Kompetencja do wyboru przepisów, które mają być zastosowane w danej sprawie. Przesłanki do zachowania terminu określonego w przepisie art. 90 u.s.g. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

LEX nr 2120236 - wyrok z dnia 8 września 2016 r.

TEZA | aktualna

„1. Z żadnego przepisu prawa nie wynika kompetencja rady gminy do wskazywania organom administracji w sprawach indywidualnych mających być przedmiotem ich rozstrzygnięcia w przyszłości - przepisów prawa, które powinny być w tych sprawach stosowane. Wybór przepisów, które mają być zastosowane w sprawie należy do wyłącznej kompetencji organu rozstrzygającego sprawę.”

II SA/Op 356/09 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu

LEX nr 589195 - wyrok z dnia 26 listopada 2009 r.

TEZA | aktualna

„W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. W określeniu kierunków działania wójta, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 nie mieści się wydawanie poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy.”

2. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa – tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małop. z 2014 r. poz. 6525).
3. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.



RADCA PRAWNY
Piotr Łanoszka
K.r-1229

Otrzymują:

- Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa,
- Ad acta