



OPINIA NR 13/2018
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 7 marca 2018r.

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa zobowiązujących do przygotowania oraz przedstawienia informacji i wyjaśnień na temat decyzji administracyjnych, jakie Prezydent podejmował w związku z zabudową miasta – druk nr 2678

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 roku w sprawie Statutu Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Mał. z 2014 r. poz. 6525) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się pozytywnie ustalenie kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa zobowiązujące do przygotowania oraz przedstawienia informacji i wyjaśnień na temat uwarunkowań prawnych i faktycznych związanych z zabudową miasta.

Opiniuje się negatywnie sposób i formę ustalenia kierunków działań Prezydenta Miasta Krakowa zobowiązującą do odniesienia się do konkretnych postępowań administracyjnych i wydanych decyzji administracyjnych.

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Krakowa nie uchyla się od merytorycznej i rzeczowej debaty na temat faktycznych i prawnych uwarunkowań zabudowy miasta, wskazać jednak należy, że wykonywanie uchwałodawczej działalności przez radę miasta, a w konsekwencji wynikające z obowiązku realizacji takiej uchwały działania Prezydenta powinny się zawsze odbywać w ramach obowiązującego prawa, natomiast przedstawiony projekt budzi poważne zastrzeżenia.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których również zalicza się radę miasta, działają na podstawie i w granicach prawa, a więc organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia.

W świetle judykatury i doktryny nie budzi żadnych wątpliwości, iż ustawowe upoważnienie, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym *stanowienie o kierunkach działania wójta* oznacza, że uchwała w tej materii winna mieć wyłącznie charakter programowy, czyli intencyjny, wytyczający ogólne zasady postępowania.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. II SA/Łd 627/15 (zaakceptowany przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku

z dnia 19 września 2017 r., sygn. II GSK 3514/15) 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. Wytyczne określają cele i priorytety w działaniach wójta. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy. "Stanowienie" nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006r., II SA/Wr 504/06; WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008r., II SA/Gl 575/08; WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009r., II SA/Op 356/09; WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011r., III SA/Lu 454/10 i z dnia 7 kwietnia 2011r., III SA/Lu 98/11; NSA z dnia 11 sierpnia 2011r. II OSK 925/11; WSA we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2014r., III SA/Wr 910/13; Cz. Martysz, Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, uwaga 5, LEX; P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, s. 217-218). Określenie wytycznych, wskazówek, czy zaleceń dla organu wykonawczego niewątpliwie wiąże się z wykonywaniem przez ten organ jego zadań. Zatem o ile rada gminy może podejmować uchwały o kierunkach działania wójta, to jej treść powinna się ograniczać do elementów programowych. Uchwała tego rodzaju nie może poruszać zagadnień ustawowo zastrzeżonych dla wójta. Poza ramami uprawnienia rady gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta pozostaje określenie, w jaki sposób, przy użyciu jakiego narzędzia, organ ten ma realizować sformułowane w uchwale wytyczne.

Powyższych wymagań nie spełnia przedstawiony do zaopiniowania projekt, gdyż nie zawiera on żadnych ogólnych wytycznych w kwestiach związanych z zabudową miasta.

Art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie może również stanowić podstawy do podjęcia działań kontrolnych przez radę miasta. Rada gminy sprawuje funkcje kontrolną w granicach określonych przepisami prawa i za pomocą środków przewidzianych w tych przepisach. Dla realizacji funkcji kontrolnej rada gminy przede wszystkim powołuje komisję rewizyjną (vide art. 18a ww. ustawy o samorządzie gminnym). Co jednakże ma podstawowe znaczenie przedmiotem kontroli Rady Miasta *nie mogą być sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, ponieważ kontrola taka jest sprawowana w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego przez organy wyższego stopnia* (vide: Czesław Martysz w "Komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym", aut. Augustyniak Monika, Cybulska Renata, Dolnicki Bogdan, Glumińska-Pawlic Jadwiga, Jagoda Joanna, Jochymczyk Alicja, Martysz Czesław, Matan Andrzej, Moll Tomasz, Wierzbica Anna, wyd. ABC 2010 oraz Andrzej Szewc w "Komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym", aut. Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, wyd. ABC 2010).

Wątpliwości natury prawnej co do podejmowanych decyzji (jak wskazano w uzasadnieniu projektu) nie dają podstaw do pojęcia pozaprawnych działań kontrolnych przez radę względem organu administracji publicznej, gdyż w obowiązującym aktualnie systemie prawnym wątpliwości co do prawidłowości decyzji administracyjnej mogą być rozstrzygane w ramach przysługujących stronom (lub innym podmiotom na prawach strony – np.

prokuratora stojącego na straży praworządności) postępowania środkom odwoławczym czy też środkom kontroli sądowoadministracyjnej oraz uregulowanym ustawowo środkom jak chociażby szczególny tryb kontroli prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę uregulowany w art. 84a ust. 2 Prawa budowlanego i nie mogą stanowić przedmiotu uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie Prezydenta projekt uchwały w brzmieniu określonym w druku nr 2678 z uwagi na wskazane powyżej istotne zastrzeżenia może wiązać się z podjęciem przez Wojewodę Małopolskiego rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzającego nieważność uchwały.

Prezydent wskazuje, że informacje i wyjaśnienia dotyczące wydanych decyzji administracyjnych w konkretnych sprawach udzielane są na bieżąco radnym w ramach zgłaszanych interpelacji na zasadach przewidzianych przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie ze Statutem Miasta Krakowa porządek obrad sesji może zawierać interpelacje radnych i ustne (jeżeli taką formę zastrzeżono w interpelacji) odpowiedzi Prezydenta na interpelacje radnych.

Dostrzegając społeczną wagę problemu Prezydent wyraża chęć przygotowania oraz przedstawienia informacji i wyjaśnień na temat uwarunkowań prawnych i faktycznych związanych z zabudową miasta bądź podjęcia działań zgodnie z ogólnymi wytycznymi wskazującymi priorytety realizacji polityki przestrzennej jednakże zaproponowany przez klub radnych projekt uchwały musiałby ulec dalekoidącym zmianom, tak aby mieścił się w ramach wskazanego w podstawie uchwały upoważnienia ustawowego.

Mając na względzie powyższe okoliczności, stwierdzić należy, że przedstawiony projekt uchwały w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa zobowiązujące do przygotowania oraz przedstawienia informacji i wyjaśnień na temat decyzji administracyjnych, jakie Prezydent podejmował w związku z zabudową miasta może zostać tylko częściowo pozytywnie zaopiniowany.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

