



Kraków, 19-02-2020

OPINIA PRAWNA

**do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa
w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących
przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
obszaru "Krowodrza – Wschód"**

/projektodawca Rada Dzielnicy V Krowodrza – druk stanowiący załącznik do uchwały
nr XVI/153/2020 Rady Dzielnicy V Krowodrza z dnia 21 stycznia 2020 roku /

1. Pomimo, iż w ocenie niżej podpisanego opiniującego, przedmiotowy projekt uchwały nie budzi zastrzeżeń związanych ze sposobem określenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa, o czym szerzej w punkcie 2. niniejszej opinii, to jedynie i wyłącznie celem przypomnienia czuję 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.

Organ nadzoru jakim jest Wojewoda Małopolski zwrócił uwagę, iż Rada Miasta Krakowa swoje stanowiska może wyrażać w – odnoszących się do zadań gminy – **re z o l u c j a c h** skierowanych do Prezydenta Miasta Krakowa, które co do zasady nie podlegają tak „ostrym” regulacjom i ocenom prawnym.

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 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.

Ale należy także zwrócić uwagę, 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**. Nie jest znane uzasadnienie wymienionego wyżej wyroku, na które oczekujemy. Wyrok ten nie jest prawomocny. **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 tego Sądu.

2. W ocenie niżej opiniującego, analizując przedmiotowy projekt, **a każdy projekt uchwały należy analizować w sposób odrębny**, koniecznym jest stwierdzić, że skoro rada gminy – w tym przypadku Rada Miasta Krakowa – posiada uprawnienie dalej idące, to znaczy jest władna podjąć wprost inicjatywę w postaci przedstawienia projektu w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to tym bardziej w kompetencji oraz zakresie działania Rady leży przedstawienie mniej „radykalnej” formy projektu uchwały to jest uchwały „kierunkowej” a zatem jedynie określającej kierunki działania organu wykonawczego w tym zakresie.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 do „podstawowych” zadań organu wykonawczego, w tym przypadku Prezydenta Miasta Krakowa, należy przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Tak więc wykonanie uchwały – w ocenie opiniującego – powinno nastąpić poprzez przygotowanie stosownego projektu uchwały przy zastosowaniu art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a także innych stosownych przepisów prawa. **Podejmowanie rozstrzygnięć w tym zakresie w formie uchwały należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, w tym przypadku Rady Miasta Krakowa. Natomiast do organu wykonawczego należy przygotowanie stosownego projektu uchwały.**

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”, z zastrzeżeniem ust. 6 art. 14. Uchwałę, o której mowa wyżej, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Wyżej przedstawiona analiza jest zgodna z wnioskowaniem według argumentum *a maiori ad minus*. W formie *a maiori ad minus* argumentuje się, że jeśli coś (na przykład ustawa) **dozwała czynić więcej, to tym bardziej dozwala czynić mniej.**

Skoro ustawa dozwala Radzie Miasta Krakowa podjęcie inicjatywy uchwałodawczej o charakterze „władczym” w postaci projektu o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to tym bardziej uprawnia Radę Miasta Krakowa do podjęcia inicjatywy uchwałodawczej mającej charakter kierunku, celu działania zalecenia w tym zakresie skierowanego do Prezydenta Miasta Krakowa jako organu wykonawczego. Do organu wykonawczego należy bowiem przygotowywanie projektów uchwał Rady Miasta Krakowa (art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym)

Niezależnie od powyższego, niżej podpisany opiniujący, przedstawia pod rozagę wprowadzenie do projektu uchwały – **w formie poprawki zgłoszonej na przykład przez Radnego Miasta Krakowa** - następującego zapisu, po § 3. przy odpowiedniej zmianie dalszej numeracji paragrafów w tekście projektu uchwały:

„ § 3. W przypadku zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości natury interpretacyjnej zapisy zawarte w niniejszej uchwale należy rozumieć wyłącznie oraz jedynie jako wytyczną, zalecenie, sugestię, cel, priorytet czy też wskazówkę o charakterze ogólnym skierowane przez Radę Miasta Krakowa do Prezydenta Miasta Krakowa, co, niezależnie od innych możliwych interpretacji, stanowi wykładnię autentyczną, posiadającą formalną moc wiążącą, co do norm przez siebie uchwalonych, dokonaną przez Radę Miasta Krakowa jako organ stanowiący Gminy Miejskiej Kraków.”.

3. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa- tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r. poz. 7074 r.).
4. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.


RADCA PRAWNY
Piotr Łanoszka
Kr-1229

Otrzymują:

- Kancelaria Rady Miasta Krakowa,
- a.a