

OPINIA NR 42/2020
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 28 kwietnia 2020 r.

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących przeznaczenia środków z budżetu miasta na przeciwdziałanie epidemii koronawirusa – druk 1170.

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. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074, z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących przeznaczenia środków z budżetu miasta na przeciwdziałanie epidemii koronawirusa – **druk 1170.**

UZASADNIENIE

Do przedłożonego projektu uchwały Rady Miasta Krakowa należy formułować zastrzeżenia dwojakiego rodzaju: formalne i merytoryczne.

W odniesieniu do pierwszej grupy uwag – formalnych, wskazać należy, iż tzw. uchwała kierunkowa nie może zawierać takiej treści, jaką nadali jej Projektodawcy.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż przedmiotowa uchwała ma charakter kierunkowy, tzn. określa kierunki działania wójta w zakresie wykonywania określonego zadania publicznego. Podkreślić należy, iż uchwała rady o kierunkach działania wójta nie może 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. Uchwała taka stanowi więc jedynie pewne zalecenia i wskazówki wobec działalności organu wykonawczego gminy i nie może być traktowana jako wydanie mu polecenia przez radę, co osłabia jej moc wiążącą [K. Właźlak (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 18, teza 3, LEX/el oraz M. Augustyniak, T. Moll (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, komentarz do art. 18, teza 5, LEX/el]. Dlatego wydaje się wątpliwym zawarte w § 1 ocenianej uchwały zobowiązanie Prezydenta Miasta Krakowa do podjęcia wskazanych tam konkretnych działań. Rada Miasta Krakowa w ten sposób nałożyłaby na organ wykonawczy gminy konkretny obowiązek, który miałyby dać efekt określony w tym przepisie.

Takie działanie budzi poważne wątpliwości. Sądy administracyjne, sformułowały w tym przedmiocie dość jednolite stanowisko. Wyjaśniają one mianowicie, że *przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. 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 u.s.g. uchwały nie mogą więc wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/17, LEX 2404511).

Z punktu widzenia samorządowego prawa budżetowego, takie działanie może zostać także uznane za naruszenie zasady podziału kompetencji. Prawo dzieli uprawnienia do podejmowania określonych czynności w toku procedury budżetowej między organ stanowiący a organ wykonawczy. Mamy tu do czynienia z przemiennością kompetencji w trakcie podstawowych faz procedury budżetowej. Tak więc zasadniczo przygotowanie projektu budżetu należy do kompetencji organu wykonawczego, jego ustalenie w formie uchwały budżetowej – do organu stanowiącego, wykonywanie zaś – do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (por. M. Bitner, E. Kornberger-Sokołowska, *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018, s. 46 i n.). Zasada ta znajduje rozwinięcie w szczególnej roli organu wykonawczego w procesie wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. To ten organ ma wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian uchwały budżetowej do organu stanowiącego. Jakiegokolwiek przymuszanie organu wykonawczego do wprowadzania zmian w budżecie miejskim za pomocą uchwał kierunkowych stanowiłoby obejście tej procedury.

Warto także skonfrontować ze sobą dwie zasadnicze regulacje gminnej ustawy ustrojowej, a to wspomniany art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że to wójt, będąc podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie uchwał rady, decyduje jednocześnie o sposobie tego wykonywania. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego *to, że radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji (należą do niej wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej) nie oznacza, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze przypisane art. 30 u.s.g. właśnie organowi wykonawczemu* (wyrok NSA z dnia 14 października 2009 r., I OSK 347/2009, LEX 571022). Respektując więc stanowiące uprawnienia rady gminy i możliwość wskazywania kierunków działania organu wykonawczego, rada musi pozostawić sferę sposobu wykonania uchwały wójtowi, zarówno na płaszczyźnie czynności prawnych, techniczno-organizacyjnych, jak i egzekwowania norm ustanowionych przez radę (por. A. Szewc (w:) *Samorząd gminny. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2005, s. 322).

Jeżeli uchwała kierunkowa ma być jedynie niewiążącą opinią radnych, wyrazem ich woli, to należy zastanowić się nad relacją takiego stanu rzeczy z dyspozycją art. 28aa ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gdzie w sposób wyraźny wskazuje się, że składany przez wójta raport o stanie gminy ma obejmować też informację na temat realizacji uchwał rady. Brak

jakiegokolwiek zawężenia przedmiotowego powoduje, że chodzi tu o wszystkie uchwały, a więc też kierunkowe, a skoro tak, to czy, w sytuacji ich nierealizowania, będzie możliwe nieudzielenie organowi wykonawczemu wotum zaufania, co może skutkować w skrajnym przypadku także podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania? Właściwszą formą byłoby w tym przypadku, w zgodzie z § 28 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa, posłużenie się formą rezolucji.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w świetle wskazanych wyżej twierdzeń istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż organ nadzoru skorzysta z posiadanych kompetencji i stwierdzi nieważność tak podjętej uchwały z powodu istotnego naruszenia prawa.

Jeżeli zaś chodzi o zastrzeżenia natury merytorycznej należy podnieść, iż Zarząd Dróg Miasta Krakowa wystąpił z wnioskiem zmniejszającym środki przeznaczone w budżecie na utrzymanie dróg o kwotę 4 mln zł oraz na utrzymanie oznakowania na kwotę 0,5 mln zł. Są to w zasadzie jedyne środki niezaangażowane na tym zadaniu, które mogą zostać przesunięte. Pozostałe środki związane są bowiem umowami. Zerwanie zawartych umów bądź ograniczenie przeznaczonych na nie środków może narazić Gminę Miejską Kraków na odpowiedzialność odszkodowawczą i prowadzić do konieczności wypłaty odszkodowań wraz odsetkami, co byłoby bardzo niekorzystne dla finansów Gminy.

Nadmienić należy, że w ramach zadania dotyczącego utrzymania dróg finansowane jest również utrzymanie strefy płatnego parkowania, geodezja, laboratorium drogowe, prace związane z utrzymaniem chodników i ich remontami.

W tym momencie ZDMK jest więc w posiadaniu jedynie 30% środków wyjściowych przeznaczonych na te cele, a trzeba mieć także na uwadze, że jego zakres działania powiększony został o utrzymanie kratek i studni wodościekowych bez otrzymania dodatkowych środków.

Podobnie postąpił Zarząd Zieleni Miejskiej, który to zwolnił kwotę 5 mln zł przeznaczoną mu w tym roku w budżecie Miasta.

Powyższe uwagi pozwalają na przyjęcie, że pewne korekty w budżecie zostały już dokonane na tyle, na ile było to możliwe. Stąd też przyjęcie uchwały w takim brzmieniu wydaje się być niecelowe.

W związku z powyższym, opiniuję negatywnie projekt przedmiotowej uchwały.