



BR-016

Kraków, 16 grudnia 2020 r.

OPINIA PRAWNA

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa

w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta zobowiązujących do podjęcia działań polegających na umożliwieniu korzystania przez mieszkańców Krakowa z przysługującego prawa do zniżki z tytułu Karty Dużej Rodziny

(projekt Radnych Klub Prawo i Sprawiedliwość)

- 1) Do projektu uchwały zgłaszam następujące uwagi. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 września 2017 r. (sygn. IIGSK 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 IISA/Op 356/09, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. akt IISA./Wr 5043/06.

W treści projektu uchwały, Rada Miasta Krakowa ustaliła dla Prezydenta Miasta Krakowa szczegółowe kierunki działania. Z dotychczasowych czynności nadzorczych Wojewody Małopolskiego w odniesieniu do tzw. uchwał kierunkowych wynika, iż w ocenie organu nadzoru sformułowania zawarte w projekcie uchwały w sposób stanowczy wkraczają w kompetencje przysługujące organowi wykonawczemu, **nakazując** organowi wykonawczemu gminy **konkretny** sposób działania. Organ nadzoru jakim jest Wojewoda Małopolski zwrócił uwagę, iż Rada Miasta swoje stanowiska może wyrażać w – odnoszących się do zadań gminy – rezolucjach, względnie apelach skierowanych do Prezydenta Miasta Krakowa, które co do zasady nie podlegają tak ostrym regulacjom.

- 2) Mając powyższe na względzie, celem zminimalizowania możliwej, negatywnej oceny prawnej przedmiotowego projektu uchwały (po ewentualnym jego przyjęciu przez Radę Miasta Krakowa) przez organ nadzoru w postaci Wojewody Małopolskiego, niżej podpisany opiniujący, przedstawia pod rozagę projektodawcy zmianę brzmienia § 1 projektu uchwały na następujące brzmienie:

„ § 1. Ustala się kierunki działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegające na podjęciu wszelkich możliwych i dopuszczalnych prawem działań, zmierzających do umożliwienia pominięciem w systemie zgłoszeniowym mieszkańcom Krakowa do skorzystania z prawa wynikającego z § 4 ustęp 2 uchwały Nr XLV/1197/20 RADY MIASTA KRAKOWA z dnia 16 września 2020 r. dotyczącej zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”.

Ponadto proponuję wprowadzenie następującego brzmienia § 2 przy jednoczesnej, odpowiedniej zmianie numeracji dalszych paragrafów w tekście projektu uchwały:

„ § 2. 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: Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2019 roku poz. 7074).
- 4) Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.

Otrzymują:

- Kancelaria Rady Miasta Krakowa;
- a.a.

RADCA PRAWNY

Piotr Łanoszka
Kr-1229