

OPINIA NR 111/2021
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 3 listopada 2021 r.

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie modernizacji dróg publicznych będących w zarządzie Gminy Miejskiej Kraków - nakładki asfaltowe, w latach 2022 do 2026 – druk 2269.

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 (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r., poz. 7074 oraz z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **pozytywnie z uwagami** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie *ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie modernizacji dróg publicznych będących w zarządzie Gminy Miejskiej Kraków - nakładki asfaltowe, w latach 2022 do 2026 – druk nr 2269.*

UZASADNIENIE

Załącznik do uchwały został w znacznej mierze oparty na materiałach opracowanych i przedstawionych przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa, który jest gotów przeprowadzić wykazane w nim inwestycje, jednak warunkiem koniecznym jest zabezpieczenie na ten cel środków finansowych w budżecie Miasta Krakowa oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa.

Z formalnoprawnego punktu widzenia do projektowanego aktu prawnego należy zgłosić jednak następujące uwagi. Przedmiotowa uchwała ma charakter kierunkowy, tzn. określa kierunki działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wykonywania określonego zadania publicznego. Podkreślić należy, że 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 (tak trafnie K. Wlaźlak (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 miałby dać efekt w formie określonej w tych przepisach.

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” (zamiast wielu zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/17, LEX 2404511).

Warto także skonfrontować ze sobą dwie zasadnicze regulacje gminnej ustawy ustrojowej, tj. wspomniany art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g., 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).

W świetle wskazanych wyżej twierdzeń istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że organ nadzoru skorzysta z posiadanych kompetencji i stwierdzi nieważność tak podjętej uchwały z powodu istotnego naruszenia prawa, co jest jego ugruntowaną praktyką w przypadku tak skonstruowanych uchwał kierunkowych.

Mając na uwadze powyższe opiniuję pozytywnie z uwagami projekt uchwały wg druku nr 2269.