



# WOJEWODA MAŁOPOLSKI

Kraków, 31 października 2019 r.

## Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.46.2019

### Wojewody Małopolskiego

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn.zm.)

#### **stwierdza się nieważność**

**uchwały Nr XXV/561/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 września 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie utworzenia parku przy ul. Fabrycznej - w całości.**

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 2 października 2019 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała Nr XXV/561/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 września 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie utworzenia parku przy ul. Fabrycznej.

Organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności ww. uchwały.

W wyniku dokonanej przez organ nadzoru oceny rzeczowej uchwały w aspekcie jej zgodności z prawem, organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność zapisów uchwały, jako naruszających w jego ocenie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym.

Na mocy uchwały Nr XXV/561/19 Rada Miasta Krakowa postanowiła o ustaleniu kierunków dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na podjęciu możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych czynności dążących do utworzenia parku przy ul. Fabrycznej na działkach o numerach: 396/5, 396/6, 396/8, 396/9, 396/10, 396/11, 503/26, 503/30, 503/33, 503/34, 503/35 (§1 uchwały). W ocenie Rady Miasta Krakowa działania Prezydenta Miasta Krakowa celem utworzenia parku „winny objąć w szczególności: 1) podjęcie rozmów z właścicielami nieruchomości na temat wykupu nieruchomości w celu utworzenia parku, 2) rezygnację z zamiaru sprzedaży działek będących we władaniu Gminy Miejskiej Kraków, 4) wykup nieruchomości w celu utworzenia parku, 5) opracowanie projektu zagospodarowania parku, wraz z konsultacjami społecznymi z mieszkańcami, oraz jego realizację” (§2 uchwały). Nadto w §3 uchwały Rada Miasta Krakowa ustaliła dla Prezydenta Miasta Krakowa obowiązek przedstawienia Radzie Miasta Krakowa informacji z wykonania uchwały do dnia 30 czerwca 2020 r.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, iż treść uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego organowi stanowiącemu gminy oraz narusza obowiązujące przepisy prawa.

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis prawa nie przyznaje radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwały w powyższym zakresie. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn.zm.) stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

W ocenie organu nadzoru przywołany przepis ustawy zawiera kompetencje dla rady gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta w sprawach należących do właściwości tego organu. Powszechnie przyjmuje się jednak, tak w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż uchwały organów stanowiących gminy podejmowane w tym przedmiocie należą do aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne dla tego organu. Zarazem zastrzega się, że wytyczne te nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn.akt II SA/Wr 504/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Op 356/09).

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 (porównaj P. Chmielnicki {w;} red. P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, str. 217-218).

W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się zatem nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. W takim zakresie uchwała wykracza poza zakres określony powołanym wyżej przepisem. Ustawodawca upoważnił bowiem radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określenia form działania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 września 2017 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 3514/15 wskazał, iż (cyt:), „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 upoważnienia 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. Stanowienie na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać strategię działania, 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 wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy”.

Zdaniem organu nadzoru w ramach kompetencji Rady Miasta Krakowa do określenia kierunków działania Prezydenta – o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym – nie mieści się wydawanie wiążących poleceń organowi wykonawczemu gminy co do sposobu załatwienia określonej sprawy. Rada Miasta na mocy ww. przepisu ustawy nie posiada kompetencji do kreowania zobowiązań i zlecenia ich wykonania Prezydentowi Miasta. Za daleko idący zatem uznać należy taki sposób redagowania kierunków działania organu wykonawczego, który zmierza do nadania im charakteru

wiążących ustaleń. Kierunki działania organu, a zatem wytyczne w zakresie postępowania ze swej istoty stanowić mają o rekomendacji dla określonych działań natomiast nie powinny przesądzać o ostatecznej ich treści. Zaprzeczeniem tego rodzaju rozumienia wytycznych, zaleceń kierowanych względem organu wykonawczego będzie taka ich redakcja, która wskazuje na obligatoryjną ich treść, a tym samym używanie w ramach uchwały zwrotów i słów wskazujących na ich wiążący charakter względem organu wykonawczego. Uchwały kierunkowe podejmowane przez organ stanowiący ze swej natury nie mają charakteru wiążącego, a jedynie wyznaczają postulowany (rekomendowany) sposób działania organu wykonawczego gminy.

Z treści ocenianej uchwały jednakże wynika jednoznaczny zapis wskazujący na oczekiwania Rady Miasta Krakowa względem Prezydenta Miasta Krakowa do podjęcia możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych czynności zmierzających do utworzenia parku przy ul. Fabrycznej na ściśle określonych uchwałą działkach. Rada Miasta nie tylko określiła skonkretyzowane działania Prezydenta polegające na utworzeniu parku na konkretnym obszarze ale także wskazała jakie działania konkretnie winien podjąć Prezydent celem utworzenia parku, w tym te z nich związane z wykupem nieruchomości przeznaczonych pod park, jak również mające na celu rezygnację ze sprzedaży działek będących we władaniu Gminy Miejskiej Kraków. Zarazem ustalono, iż Prezydent ma przedstawić informację z wykonania uchwały (a zatem w istocie utworzenia parku) do dnia 30 czerwca 2020 r.

W ocenie organu nadzoru za nieuprawnione uznać należy formułowanie przez Radę Miasta Krakowa w ramach uchwały kierunkowej nakazów stosowania konkretnych zachowań Prezydenta Miasta Krakowa, a zatem taki sposób redakcji wytycznych, które w istocie miałyby mieć charakter wiążący. Nadto za niedopuszczalne uznać należy podejmowanie uchwał kierunkowych, których realizacja – tak jak w niniejszym przypadku - w istocie oznacza wkroczenie w kompetencję innych podmiotów. Zauważyć bowiem wypada, iż to do organu wykonawczego należy gospodarowanie mieniem komunalnym, jak również tworzenie i wykonywanie budżetu (art. 30 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Obowiązujące unormowania prawne nie przewidują bowiem kompetencji rady gminy do wypowiedania się w powyższym zakresie. Nieuprawnionym zatem było takie działanie Rady Miasta Krakowa, które wkraczało w zakres zadań należących do kompetencji innych podmiotów. Nadto w ocenie organu nadzoru wątpliwości budzi podejmowanie przez Radę Miasta Krakowa uchwał, które mają charakter uchwał warunkowych. Zauważyć wypada, iż obowiązujące regulacje prawne nie uprawniają organu stanowiącego gminy do podejmowania uchwał mających taki charakter.

Zarazem zaznaczenia wymaga okoliczność, iż Wojewoda Małopolski nie kwestionuje zasadności utworzenia parku w rejonie ul. Fabrycznej, niemniej uważa, iż materia ta winna być przedmiotem refleksji organu wykonawczego, zwłaszcza w kontekście ustalenia tak obszaru tego parku, jak i ustalenia prawa własności nieruchomości działek, na których ów park miałby się znajdować. W ramach upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy ustrojowej Rada Miasta Krakowa nie posiada kompetencji do wypowiedania się w powyższym zakresie. W ocenie organu nadzoru gdyby działania Rady Miasta Krakowa w powyższym zakresie przybrały treść rezolucji, względnie apelu do Prezydenta Miasta Krakowa wówczas organ nadzoru rozważyłby uznanie powyższych działań za prawnie dopuszczalne, niemniej w niniejszej sprawie podjęto uchwałę kierunkową, która w istocie nie spełnia charakteru przypisanego tego typu uchwałom.

Reasumując wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta Krakowa **Nr XXV/561/19** została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, w powyższym zakresie wykracza bowiem poza zakres upoważnienia ustawowego ujętego w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a także w stopniu istotnym narusza przywołane powyżej przepisy ustaw, w tym art. 31 ust. 1 pkt 3 i 4 ww. ustawy. Powyższe

stanowi dodatkowo o naruszeniu zasady legalizmu nakazującej działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tym samym, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany – zgodnie z dyspozycją wynikającą z ww. art. 91 ust. 1 ustawy - orzec o nieważności uchwały w całości bądź w części.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

*Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.*

Otrzymują:

1. Rada Miasta Krakowa
2. Prezydent Miasta Krakowa
3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
4. aa