WOJEWODA
MAŁOPOLSKI

Kraków, 23 grudnia 2019 r.

Znak sprawy:
WN-II.4131.1.57.2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.57.2019
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 XXIX/764/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących stworzenia programu budowy na terenie Krakowa tzw. pitników, czyli ogólnodostępnych źródełek zasilanych wodą z miejskich wodociągów - **w całości.**

UZASADNIENIE

W dniu 27 listopada 2019 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała Nr XXIX/764/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących stworzenia programu budowy na terenie Krakowa tzw. pitników, czyli ogólnodostępnych źródełek zasilanych wodą z miejskich wodociągów.

Pismem z dnia 11 grudnia 2019 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności ww. uchwały. O wszczętym postępowaniu nadzorczym organ nadzoru poinformował również Prezydenta Miasta Krakowa.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Miasta Krakowa zajął stanowisko, w którym wskazał, iż uregulowania zawarte w przepisie §2 uchwały stanowią jedynie konieczne, w ocenie Rady Miasta Krakowa, działania pozwalające na skuteczną realizację celu określonego przedmiotową uchwałą, którym jest stworzenie programu budowy na terenie Krakowa tzw. pitników. W ocenie Przewodniczącego Rada Miasta Krakowa określiła tym samym wyłącznie wskazówki, którymi w jej ocenie winien kierować się Prezydent Miasta Krakowa w ramach realizowanych zadań, nie ograniczając samodzielności organu wykonawczego w realizacji przyznanych mu ustawowo kompetencji.

Prezydent Miasta Krakowa w przekazanych wyjaśnieniach podzielił stanowisko organu nadzoru w zakresie oceny analizowanej uchwały kierunkowej Rady Miasta Krakowa wskazując jednoznacznie, iż jego zdaniem rzeczona uchwała przybiera charakter polecenia konkretnego załatwienia sprawy. Wśród przekazanych dokumentów obrazujących procedowanie przez Radę Miasta Krakowa ocenianej uchwały przekazano m.in. opinię prawną z uwagami oraz negatywną opinię Prezydenta Miasta Krakowa dotyczącą wzmiankowanego

projektu uchwały. Pomimo wyrażonych negatywnych opinii odnośnie treści projektu uchwały Rada Miasta Krakowa na sesji w dniu 20 listopada 2019 r. podjęła rzeczoną uchwałę zwykłą większością głosów (24 głosach „za”, 1 „przeciw”, 13 „wstrzymujących się”).

W wyniku dokonanej przez organ nadzoru oceny rzeczonej 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 XXIX/764/19 Rada Miasta Krakowa postanowiła o ustaleniu kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na podjęciu wszelkich możliwych i prawem dopuszczalnych działań, zmierzających do stworzenia programu, którego celem będzie zapewnienie mieszkańcom i turystom dostępu do wody pitnej na terenie miasta. W §2 uchwały wskazano, jakie w szczególności konkretnie czynności w niniejszej sprawie winien podjąć Prezydent Miasta Krakowa dla osiągnięcia celu uchwały, wśród nich wymieniając: przygotowanie projektu uchwały obejmującego w szczególności; analizy dotyczące wymaganej liczby tzw. pitników, wskazanie jednostki miejskiej, odpowiedzialnej za realizację programu, harmonogram realizacji programu, przeprowadzenie konkursu na opracowanie projektu „Krakowskiego Pitnika”. W §3 uchwały zaproponowano zarezerwowanie środków finansowych na realizację programu w budżecie na rok 2020.

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 podstawia 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 zlecania 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 czynności zmierzających do stworzenia programu, którego celem będzie zapewnienie mieszkańcom i turystom dostępu do wody pitnej na terenie miasta. Rada Miasta Krakowa nie tylko określiła skonkretyzowane działania Prezydenta polegające na stworzeniu programu budowy na terenie Krakowa tzw. pitników, czyli ogólnodostępnych źródełek zasilanych wodą z miejskich wodociągów, ale także wskazała jakie działania konkretnie winien podjąć Prezydent celem umożliwienia realizacji ww. zadania. W uchwale wyznaczono dalsze szczegółowe formy działania organu wykonawczego związane z przeprowadzeniem analiz dotyczącej wymaganej liczby tzw. pitników. Nadto wskazano na konieczność wskazania jednostki miejskiej, odpowiedzialnej za realizację programu, harmonogramu realizacji programu oraz przeprowadzenie konkursu na opracowanie projektu „Krakowskiego Pitnika". Zarazem w §3 uchwały zaproponowano zarezerwowanie środków finansowych na realizację programu w budżecie na rok 2020.

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. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Obowiązujące unormowania prawne nie przewidują bowiem kompetencji rady gminy do wypowiadania się w powyższym zakresie. Nieuprawnionym zatem było takie działanie Rady Miasta Krakowa, które wkraczało w zakres zadań należących do kompetencji innych podmiotów. W ocenie organu nadzoru sformułowania zawarte w początkowej części § 1 w zakresie użycia w jej treści zwrotu „ustala się kierunki działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegające na podjęciu wszelkich możliwych i prawem dopuszczalnych działań" nie zmieniają jej stanowczego brzmienia i w rezultacie nie stanowią o określeniu kierunku działania, a nakazują Prezydentowi Miasta podjęcie konkretnych czynności na ściśle określonych uchwałą warunkach.

Zarazem zaznaczenia wymaga okoliczność, iż Wojewoda Małopolski nie kwestionuje zasadności utworzenia na terenie Miasta Krakowa ogólnodostępnych źródełek zasilanych wodą z miejskich wodociągów celem zapewnienia mieszkańcom i turystom dostępu do wody pitnej na ternie miasta, niemniej uważa, iż powyższe działania winny być podjęte z poszanowaniem przepisów obowiązującego prawa. W ramach upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy ustrojowej Rada Miasta Krakowa nie posiada kompetencji do wypowiadania 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 działa w istocie nie spełnia charakteru przypisanego tego typu uchwałom.

W ocenie organu nadzoru za nieuprawnione uznać należy formułowanie przez Radę Miasta Krakowa w ramach uchwały kierunkowej nakazów podejmowania konkretnych zachowań przez Prezydenta Miasta Krakowa, a zatem taki sposób redakcji wytycznych, które w istocie narzucają organowi wykonawczemu gminy obowiązek podjęcia szczegółowych działań. Stanowisko organu nadzoru w tym przedmiocie było już wielokrotnie wyrażane w drodze wydawanych aktów nadzoru, kwestionujących podobne do niniejszej uchwały kierunkowe Rady Miasta Krakowa. Podkreślenia wymaga, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie rozpoznając skargi Rady Miasta Krakowa w trzech tego rodzaju sprawach podzielił stanowisko organu nadzoru o niedopuszczalności nakładania konkretnych obowiązków na Prezydenta Miasta Krakowa w drodze uchwał kierunkowych (wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 1002/19, wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 1012/19, wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 r. sygn. akt. II SA/Kr 1152/19).

Reasumując wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXIX/764/19 Rady Miasta Krakowa 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. 30 ust. 2 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.

Piotr Ćwik
Wojewoda Małopolski
[podpis elektroniczny]

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