WOJEWODA
MAŁOPOLSKI

Kraków, 23 grudnia 2019 r.

Znak sprawy:
WN-II.4131.1.56.2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.56.2019
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/763/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w/s przygotowania programu finansowania dla przedszkoli niesamorządowych działających w Krakowie - **w całości.**

UZASADNIENIE

W dniu 27 listopada 2019 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała nr XXIX/763/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w/s przygotowania programu finansowania dla przedszkoli niesamorządowych działających w Krakowie.

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 wyjaśnił, iż uregulowania zawarte w przepisach uchwały stanowią jedynie wskazanie oczekiwań Rady Miasta Krakowa w zakresie pożądanego zachowania Prezydenta Miasta Krakowa. 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. 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. W treści opinii prawnej zgłoszono uwagi do projektu uchwały wskazując m.in. na szczegółowe określenie przez Radę kierunków działań i zwrócono uwagę na dotychczasowe działania nadzorcze Wojewody Małopolskiego w odniesieniu do podobnych regulacji uchwał kierunkowych. W opinii Prezydenta Miasta Krakowa wskazano, iż projekt uchwały zawiera liczne wady natury legislacyjnej. Użyto w nim wielokrotnie różnych, sprzecznych pojęć, zaznaczając zarazem, że

w związku z powyższym ustalenie intencji projektodawców, a przede wszystkim odczytanie treści projektowanych norm jest niemożliwe. Z uwagi bowiem na różne sformułowania odnoszące się do przedszkoli (w tytule uchwały posłużono się sformułowaniem odnoszącym się do „przedszkoli niepublicznych", by następnie w treści uchwały odnosić jej postanowienia „przedszkoli niesamorządowych samorządowych"), nie wiadomym w ocenie Prezydenta było, jakich przedszkoli dotyczy projekt uchwały. Z tego też względu zwrócono uwagę radnych, iż projekt ten przeczy zasadom prawidłowej legislacji, zaznaczając, iż gdyby akt o takiej treści został podjęty, byłby on obarczony istotnymi wadami. 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", 12 „przeciw", „0" 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/763/19 Rada Miasta Krakowa postanowiła o ustaleniu kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na przygotowaniu minimum 4-letniego programu finansowania dla przedszkoli niesamorządowych. Działania te, w ocenie Rady Miasta Krakowa, powinny objąć czynności opisane w §2 uchwały, polegające m.in. na opracowaniu projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez niesamorządowe przedszkola prowadzone na terenie Gminy Miejskiej Kraków przez osoby fizyczne lub osoby prawne, dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, określającej wysokość dotacji na dotychczasowym poziomie, na wpisaniu kosztów powyższej uchwały do WPF na okres 4 lat (jeżeli będzie to uznane za zasadne), na przedstawieniu informacji, jakie plany ma Gmina co do dalszej działalności (cytat:) „przedszkoli niesamorządowych samorządowych". Zarazem w § 3 zawnioskowano do Prezydenta Miasta Krakowa o przygotowanie ww. projektu uchwały z ustaleniem stałego finansowania przez okres 4 lat. W §5 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

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 w stopniu istotnym.

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 kompetencję 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 celów (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 zapis wskazujący na oczekiwania Rady Miasta Krakowa względem Prezydenta Miasta Krakowa do podjęcia czynności zmierzających do wprowadzenia konkretnych działań. W § 1, § 2 pkt 1 i § 3 ocenianej uchwały sformułowano wyraźne polecenie przygotowania projektu uchwały w konkretnej sprawie oraz o konkretnie narzuconej treści. Rada Miasta Krakowa zatem nie tylko określiła skonkretyzowane działania Prezydenta dotyczące opracowania projektu uchwały w zindywidualizowanej sprawie, ale

także wskazała, jaka winna być jej wiodąca treść. Co więcej, jak wynika z wyjaśnień uzyskanych od Prezydenta Miasta Krakowa, w bieżącym roku Rada Miasta Krakowa podjęła już uchwały dotyczące przedmiotowej materii. W dniu 30 stycznia 2019 r. z inicjatywy grupy radnych Rada Miasta Krakowa przyjęła *uchwałę nr VI/96/19 w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez niepubliczne przedszkola, niepubliczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, prowadzone na terenie Gminy Miejskiej Kraków przez osoby fizyczne lub osoby prawne, dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych.* Ponadto 5 grudnia 2019r. Rada Miasta Krakowa podjęła *uchwałę nr XXX/773/19 w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez publiczne przedszkola, szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz inne formy wychowania przedszkolnego, prowadzone na terenie Gminy Miejskiej Kraków przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Miejska Kraków dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych*. Projektodawcą ww. uchwały była również grupa radnych.

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).

Nadto za niedopuszczalne uznać należy podejmowanie uchwał kierunkowych, których treść sprowadza się do zastąpienia przysługującej uprawnionemu podmiotowi inicjatywy uchwałodawczej narzuceniem jej wykonania organowi wykonawczemu. Przepis art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, iż do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Powyższa regulacja zatem wyraźnie przewiduje suwerenną kompetencję organu wykonawczego do skorzystania z inicjatywy uchwałodawczej. Godzi się nadto zauważyć, iż obowiązujący Statut Miasta Krakowa w §27 ust. 2 przewiduje przyznanie inicjatywy uchwałodawczej w Radzie Miasta Krakowa szeregu podmiotom, w tym: 1) Prezydentowi, 2) Przewodniczącemu, 3) komisji, 4) klubowi - reprezentowanemu przez przewodniczącego klubu lub upoważnionego przez niego członka klubu, 5) co najmniej 1/10 ustawowego składu Rady, 6) grupie mieszkańców Miasta, posiadających czynne prawa wyborcze do Rady, w trybie i na zasadach określonych w ustawie i odrębnej uchwale Rady, 7) Radzie Dzielnicy w zakresie spraw bezpośrednio dotyczących danej dzielnicy, zgodnie z procedurą określoną w Statucie Dzielnicy. § 27 ust. 3 Statutu stanowi zarazem, iż inicjatywa uchwałodawcza nie może dotyczyć spraw, dla których prawo zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza.

Obowiązujące unormowania prawne nie przewidują zatem kompetencji rady gminy do redagowania uchwał kierunkowych w sposób, w jaki to uczyniła Rada Miasta Krakowa w kwestionowanej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwale. Nieuprawnionym było

takie działanie Rady Miasta Krakowa, które w ramach uchwały kierunkowej nakazywało organowi wykonawczemu podjęcie konkretnych działań wbrew obowiązującym przepisom prawa.

Niezależnie od powyższych uchybień zastrzeżenia organu nadzoru budzi nadanie kwestionowanej uchwale charakteru aktu prawa miejscowego poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego. W §5 uchwały postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie po publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego. W ocenie organu nadzoru przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi wystarczającej podstawy do nadania uchwale podjętej w wykonaniu ww. upoważnienia ustawowego charakteru aktu prawa miejscowego. Przeczy temu również treść poszczególnych zapisów uchwały, która nie zawiera normy abstrakcyjnej ani generalnej warunkującej uznanie uchwały za akt prawa miejscowego wymagający publikacji w oficjalnym publikatorze. Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Krakowa w sposób nieuprawniony postanowiła, iż ww. uchwała ma charakter prawa miejscowego, co w ocenie organu nadzoru nie znajduje uzasadnienia tak wobec brzmienia uchwały, jak i immanentnych cech aktów prawa miejscowego, które warunkują możliwość ich publikacji i tym samym nadania im adekwatnego zapisu dotyczącego wejścia w życie. Powyższe stanowi zarazem naruszenie art. 13 ustawy z dnia 20 lipca z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), zawierającego katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wśród których wymienione są m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Dodatkowo taki sposób redakcji uchwały Rady Miasta Krakowa, jak opisany w niniejszym rozstrzygnięciu prowadzi do zarzutu naruszenia zasady prawidłowej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Reasumując wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta Krakowa nr XXIX/763/19 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 przepisy art. 30 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powyższe stanowi dodatkowo o naruszeniu zasady legalizmu nakazującej działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasady przyzwoitej legislacji wywodzonej z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

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