



Znak sprawy:  
WN-II.4131.1.38.2019

**Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.38.2019**  
**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)

**stwierdza się nieważność**

uchwały Nr XXIII/502/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 września 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących prowadzenia działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie profilaktyki cięż wśród nastolatek, chorób przenoszonych drogą płciową, w tym profilaktyki HIV – **w całości.**

**UZASADNIENIE**

W dniu 4 września 2019 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała Nr XXIII/502/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 września 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących prowadzenia działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie profilaktyki cięż wśród nastolatek, chorób przenoszonych drogą płciową, w tym profilaktyki HIV.

Pismem z dnia 2 października 2019 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności ww. uchwały. Organ nadzoru poinformował w zawiadomieniu, iż wedle jego wstępnej oceny wątpliwości budzi dopuszczalność stanowienia przez Radę Miasta Krakowa – w oparciu o normę ujętą w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym – kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie prowadzenia działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie profilaktyki cięż wśród nastolatek, chorób przenoszonych drogą płciową, w tym profilaktyki HIV. Wątpliwości organu nadzoru wzbudziło podjęcie przez Radę Miasta Krakowa uchwały kierunkowej formułującej w sposób jednoznaczny kierunki działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w konkretnej sprawie oraz także w zakresie dotyczącym kompetencji należących do innych podmiotów. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego przekazano również do wiadomości Prezydenta Miasta Krakowa.

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.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, iż treść uchwały w istocie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i narusza obowiązujące przepisy prawa. Podstawę prawną upoważniającą Radę Miasta Krakowa do podjęcia wzmiankowanej uchwały stanowi 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). Stosownie do brzmienia ww. przepisu 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 sądowo-administracyjnym, 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 podejmowania konkretnych działań w konkretnie określonej sprawie. 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.

Podkreślenia wymaga, iż norma ujęta w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania szczegółowych form działania. Przy czym stanowienie o kierunkach działania winno określać strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, niemniej nie mogą one wkraczać wprost w zakres działania innych podmiotów. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 uchwały kierunkowe nie mogą zatem wkraczać w zakres kompetencji przysługujących z mocy ustaw poszczególnym organom wykonawczemu i innym podmiotom. Uchwały tego rodzaju nie mogą nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy bądź spraw. Uchwały kierunkowe nie mogą zatem obligować organu

wykonawczego do podejmowania określonych uchwałą zachowań czy też obligować go do podjęcia konkretnych działań.

Z treści ocenianej uchwały wynika bowiem jednoznaczny zapis wskazujący na wolę Rady Miasta Krakowa zobowiązania Prezydenta Miasta Krakowa do podjęcia wszelkich możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań, które miałyby polegać na prowadzeniu konkretnych działań – działalności informacyjnej i edukacyjnej odnoszącej się do konkretnej tematyki, tj. profilaktyki ciąży wśród nastolatek, chorób przenoszonych drogą płciową, w tym profilaktyki HIV. Z treści uchwały wynika zatem, iż owa działalność informacyjna i edukacyjna miałyby być prowadzona we wskazanym przez organ stanowiący zindywidualizowanym temacie.

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. Wskazać bowiem należy, iż tego rodzaju działania, jak prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjnej w przedmiocie określonym w uchwale, zważywszy na zakres tematyczny tej działalności i potencjalnie określonego adresata tej działalności, tj. młodzież, mogłaby być prowadzona w konkretnych placówkach, np. w szkołach czy innych placówkach oświatowych bądź np. w ośrodkach kultury. Każdorazowo zatem, w ocenie organu nadzoru, decyzja co do prowadzenia takiej działalności musiałaby zapadać zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym i przy zachowaniu określonych przepisami prawa procedur. I każdorazowo powinna to być decyzja innego podmiotu – zazwyczaj kierownika danej gminnej jednostki organizacyjnej, w którego gestii pozostawałaby ewentualność podejmowania tego rodzaju kampanii informacyjnej w ramach zadań statutowych danej jednostki.

Wskazać przykładowo należy, iż zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym za organizację zajęć edukacyjnych w szkole odpowiada jej dyrektor, na którym co do zasady spoczywa odpowiedzialność za sprawowanie opieki nad uczniami oraz stwarzanie warunków harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne (art. 68 ust. 1 pkt 3 oraz art. 110 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe – t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 996 z późn.zm.). Podkreślić należy również, iż zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi realizacja programów wychowawczo-profilaktycznych w szkole wymaga wyrażenia akceptacji przez radę rodziców oraz radę pedagogiczną działającą w danej szkole (art. 26 w zw. z art. 84 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe). Z kolei także treści i działania o charakterze profilaktycznym kierowane do uczniów winny być dostosowane do ich potrzeb rozwojowych, przygotowane w oparciu o przeprowadzoną diagnozę potrzeb i problemów występujących w danej społeczności szkolnej.

Obowiązujące unormowania prawne nie przewidują natomiast kompetencji rady gminy do wypowiedziania się w powyższym zakresie. Nieuprawnionym zatem było takie działanie Rady Miasta Krakowa, które z jednej strony formułuje obowiązek podjęcia przez organ wykonawczy gminy konkretnych działań, a z drugiej strony wkracza tym samym w zakres zadań należących do kompetencji innych podmiotów.

Organ nadzoru wskazuje w tym miejscu także i na to, iż dyskusyjne wydaje się być formułowanie uchwał mających charakter warunkowy, albowiem obowiązujące regulacje prawne nie uprawniają organu stanowiącego gminy do podejmowania uchwał mających taki charakter, dodatkowo dotyczących wskazanego konkretnie tematu.

Zasada praworządności (legalizmu) wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym przyjęto, iż norma ta zakazuje domniemania kompetencji i zarazem nakazuje, by wszelkie działania organów władzy publicznej były oparte na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej. Zasada praworządności obowiązuje organy władzy publicznej, a zatem również organy samorządu terytorialnego. Jak wykazano powyżej, przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi

wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia kwestionowanej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwały.

Reasumując wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta Krakowa Nr XXIII/502/19 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. Tym samym podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta Krakowa działała z przekroczeniem ustawowo przyznanych jej kompetencji. 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.*

Wojewoda Małopolski  
**Piotr Ćwik**

Otrzymują:

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