WOJEWODA
MAŁOPOLSKI

Kraków, 14 sierpnia 2019 r.

Znak sprawy:
WN-II.4131.1.34.2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.34.2019

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 XXI/441/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie podjęcia działań kontrolnych dotyczących stanu środowiska w Nowej Hucie – **w całości**

UZASADNIENIE

W dniu 17 lipca 2019 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała Nr XXI/441/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie podjęcia działań kontrolnych dotyczących stanu środowiska w Nowej Hucie.

Pismem z dnia 6 sierpnia 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 przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis prawa nie przyznaje radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwały kierunkowej w materii, która z mocy szczególnych przepisów należy do właściwości innych podmiotów. 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 materia uregulowana uchwałą *„zakreśla jedynie pewne ramy oraz wytycza kierunki działalności organu wykonawczego. Zaleca podjęcie działań koordynujących, nie wkraczając w kompetencje kontrolne przypisane ustawowo Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska (...)”*. Unormowania zawarte w § 2 uchwały w ocenie Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa *„stanowią w istocie wskazanie oczekiwania Rady Miasta Krakowa w zakresie pożądanego zachowania Prezydenta Miasta Krakowa. Rada Miasta wytyczyła tym samym jedynie wskazówki, którymi w jej ocenie winien kierować się Prezydent Miasta Krakowa w ramach realizowanych zadań”*. Następnie Przewodniczący Rady Miasta wskazał, iż (cyt.:)*„Stosownie do treści art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym* [wydaje się, że winien być przywołany art. 18 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy], *Rada Miasta Krakowa upoważniona została do podejmowania działań nie władczych ale o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy, przewidzianych przepisami prawa dotyczącymi tych zadań.”*

Do wyjaśnień Przewodniczący Rady Miasta Krakowa dołączył także opinię Prezydenta Miasta Krakowa, w której to opinii Prezydent negatywnie odniósł się do projektu przedmiotowej uchwały. W treści opinii wskazano wprost, iż – cyt.: *„(...) zasady odpowiedzialności za zanieczyszczenia powierzchni ziemi regulowane są w aktualnym stanie prawnym przepisami ustaw (...)* [statuujących] *prawa oraz obowiązki organów ochrony środowiska, a także prawa i obowiązki władającego powierzchnią ziemi, podmiotów korzystających ze środowiska, każdego innego podmiotu, który jest lub może być adresatem ustaw."* Prezydent Miasta Krakowa wskazuje, iż instytucją powołaną do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska jest Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, a Prezydent Miasta Krakowa – cyt.: *„nie posiada kompetencji do prowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska w obiektach takich jak huta ArcellorMittal Poland S.A."* W opinii podniesiona jest również kwestia wydatkowania środków publicznych na realizację nałożonego na Prezydenta Miasta Krakowa ta uchwałą zadania.

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.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, iż jej treść 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 z późn. zm.). Stosownie do brzmienia tego 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 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, iż 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, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r. sygn. akt III SA/Łd 627/15).

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 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 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 zlecania ich wykonania Prezydentowi. 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 winny 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 szczególnych organowi wykonawczemu i innych 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 kwestionowanej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwały wynika jednakże jednoznaczny zapis wskazujący na wolę Rady Miasta Krakowa do zobowiązania Prezydenta do podjęcia wszelkich możliwych prawnie czynności mających na celu wyjaśnienie stanu środowiska na terenach znajdujących się w obszarze dzielnicy XVIII Nowa Huta i opracowanie wyników tych działań w formie raportu końcowego. Jak dalej wynika z treści tej uchwały, w celu wykonania powyższego zadania zobowiązano Prezydenta Miasta Krakowa do powołania zespołu zadaniowego, którego celem będzie – cyt.: „(…) koordynacja wykonania niezależnych badań stanu gleby oraz wód powierzchniowych i podziemnych na terenie

i w okolicy terenów należących do huty ArcelorMittal Poland, ze szczególnym uwzględnieniem terenów składowisk odpadów poprodukcyjnych metalonośnych, w tym hałda żużla w Pleszowie, będących zarówno we władaniu huty, jak i Gminy Miejskiej Kraków i władz wojewódzkich" (§ 2 uchwały). Dalej zobowiązano Prezydenta Miasta Krakowa do opracowania wyników podjętych czynności w formie raportu końcowego, który to raport wraz ze wskazaniem potencjalnych kosztów remediacji terenów należących do ArcelorMittal Polska S.A., ale również będących we władaniu Gminy Miejskiej Kraków i Województwa Małopolskiego, a przede wszystkim obszar Projektu „Kraków – Nowa Huta Przyszłości", winien zostać przedstawiony Radzie Miasta Krakowa w terminie do końca listopada 2019 r. (§ 3 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru w ramach kompetencji 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 spraw należących do jego kompetencji. W ocenie organu nadzoru sformułowania zawarte w początkowej części § 1 w zakresie użycia w jej treści zwrotu „ustala się dla Prezydenta Miasta Krakowa kierunki działań polegające na podjęciu wszelkich możliwych prawnie działań" nie zmieniają jej stanowczego brzmienia i w rezultacie nie stanowią o określeniu kierunku działania, a nakazują Prezydentowi Miasta podjęcie konkretnego działania, jakim jest ocena stanu środowiska w Nowej Hucie.

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2019 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.) organami ochrony środowiska są: (wójt, burmistrz lub prezydent miasta), starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Inspektor Ochrony Środowiska oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 376 ustawy). Zgodnie z brzmieniem art. 377 tej ustawy, jeżeli ustawa tak stanowi – zadania w zakresie ochrony środowiska wykonują także organy Inspekcji Ochrony Środowiska działające na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Przywołane poniżej akty prawne statuują po stronie organów ochrony środowiska szereg zadań i kompetencji, przypisanych tym organom. Wskazać należy, iż wśród tych podmiotów nie wymieniono organu stanowiącego gminy.

Zgodnie z art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska, to marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta) sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów; organy te mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych (art. 379 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z ust. 5 tego przepisu, wójt (burmistrz lub prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa występują do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, iż szereg kompetencji w zakresie ochrony środowiska przyznanych organom Inspekcji Ochrony Środowiska statuują także przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o inspekcji ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1355). Zgodnie z art. 1 tej ustawy Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Do jej zadań należy m.in. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy),

prowadzenie państwowego monitoringu środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy), w szczególności opracowywanie i realizacja wieloletnich strategicznych programów państwowego monitoringu środowiska i wykonawczych programów państwowego monitoringu środowiska, gromadzenie informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska, przetwarzanie zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywanie ocen stanu środowiska, opracowywanie raportów o stanie środowiska. W myśl normy ujętej przepisem art. 101b ustawy Prawo ochrony środowiska w ramach państwowego monitoringu środowiska dokonuje się oceny oraz badań i obserwacji stanu gleby i ziemi.

Do zadań Inspekcji należy także podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o inspekcji ochrony środowiska), wykonywanie zadań w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy (art. 2 ust. 1 pkt 8 tej ustawy) czy prowadzenie działalności laboratoryjnej polegającej na wykonywaniu badań, w tym pobieraniu próbek, wykonywaniu pomiarów i analiz na potrzeby państwowego monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych oraz zapewnieniu nadzoru nad jakością tych badań (art. 2 ust. 1 pkt 2a ustawy).

Niezależnie od powyższego zwrócić należy uwagę na kompetencje przynależne Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, określone ustawą Prawo ochrony środowiska, a dotyczące m. in. zagadnień dotyczących tzw. historycznych zanieczyszczeń (art. 101c i nast. tej ustawy), wykonywania badan zanieczyszczeń gleby i ziemi w celu potwierdzenia występowania historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub w celu opracowania planu remediacji (art. 101g tej ustawy) oraz zagadnień dotyczących remediacji (art. 101h i nast. tej ustawy). Zgodnie z art. 3 pkt 31b ustawy Prawo ochrony środowiska, pod pojęciem remediacji rozumieć należy poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu (…).

Z kolei przepisy także ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 z późn. zm.) statuują obowiązki w zakresie ochrony wód. I tak, zgodnie z art. 349 tej ustawy badania i oceny stanu wód powierzchniowych, stanu wód podziemnych, stanu środowiska wód morskich oraz stanu wód obszarów chronionych dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska. Czynności te realizowane są przez właściwe organy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Analizując przywołane wyżej tylko przykładowo regulacje dotyczące zadań i kompetencji w zakresie ochrony środowiska w niniejszej sprawie w ocenie organu nadzoru podejmując rzeczoną uchwałę Rada Miasta Krakowa w sposób istotny naruszyła obowiązujący porządek prawny. Jak wykazano, analizowana uchwała pomimo, iż została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy ustrojowej, nie stanowi o kierunkach działania Prezydenta Miasta Krakowa. Nie zawiera ona bowiem w swej treści wytycznych, zaleceń oraz wskazówek dla organu wykonawczego w obszarze przypisanych mu zadań, lecz w sposób stanowczy wkracza w kompetencje przysługujące organowi wykonawczemu oraz innym podmiotom, nakazując organowi wykonawczemu gminy konkretny sposób działania w odniesieniu do konkretnych obszarów Miasta Krakowa. Powyższe oznacza wykroczenie poza zakres przyznanego radzie upoważnienia ustawowego do stanowienia o kierunkach działania, a nadto ogranicza samodzielność organu wykonawczego, ale przede wszystkim także podmiotów

kompetentnych wyspecjalizowanych w ochronie środowiska w realizacji przyznanych im ustawowo kompetencji.

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 wyraźnie 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 Nr XXI/441/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 lipca 2019 r. została podjęta z przekroczeniem kompetencji do stanowienia prawa, a także w istotny sposób narusza ona obowiązujące przepisy prawa. Powyższe stanowi dodatkowo o naruszeniu zasady legalizmu nakazującej działanie 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