



Znak sprawy:
WN-II.4131.1.54.2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze
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 XXVIII/734/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących zakupu filtrów do oczyszczaczy powietrza.- w całości.

UZASADNIENIE

W dniu 13 listopada 2019 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała nr XXVIII/734/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących zakupu filtrów do oczyszczaczy powietrza.

Pismem z dnia 9 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 treść uchwały nie zawiera poleceń ani nakazów adresowanych do Prezydenta Miasta Krakowa, a regulacje w niej zawarte stanowią wyłącznie strategię działania dla organu wykonawczego. W ocenie Przewodniczącego Rada Miasta Krakowa ustaliła jedynie kierunki działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegające na podjęciu wszelkich możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań polegających na zapewnieniu środków finansowych lub samych filtrów do oczyszczaczy powietrza do żłóbków, przedszkoli i szkół podstawowych niesamorządowych w sezonie 2019/2020. Zdaniem Przewodniczącego Rada Miasta Krakowa w żaden sposób nie narzuciła tym samym sposobu realizacji zamierzenia będącego przedmiotem uchwały, określając jedynie cel i intencję podjęcia przedmiotowej uchwały.

Prezydent Miasta Krakowa w przekazanym stanowisku 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. Jednocześnie podkreślono, iż realizacja przedmiotowej uchwały jest niemożliwa z uwagi na brak podstaw prawnych, szczególnie powyższe uzasadniając.



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 XXVIII/734/19 Rada Miasta Krakowa postanowiła o ustaleniu kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na podjęciu wszelkich możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań, zmierzających do zapewnienia środków finansowych lub samych filtrów do oczyszczaczy powietrza do żłobków, przedszkoli i szkół podstawowych niesamorządowych w sezonie zimowym 2019/2020.

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 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 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 stanowiąc 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 zapewnienia środków finansowych lub samych filtrów do oczyszczaczy powietrza dla żłobków, przedszkoli i szkół podstawowych niesamorządowych w sezonie zimowym 2019/2020. Rada Miasta Krakowa zatem nie tylko określiła skonkretyzowane działania Prezydenta polegające na zapewnieniu środków lub samym filtrów do oczyszczaczy powietrza dla placówek niesamorządowych, ale także wskazała, że działania te Prezydent Miasta Krakowa winien podjąć w sezonie zimowym 2019/2020.

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 – skutkuje wydaniem polecenia podjęcia działań niezgodnych z obowiązującym prawem oraz powoduje w istocie wkroczenie w kompetencje innych podmiotów.

Zauważyć bowiem wypada, na co słusznie wskazuje Prezydent Miasta Krakowa w przekazanym stanowisku, iż zapewnienie środków finansowych z przeznaczeniem na zakup filtrów do oczyszczaczy powietrza lub samych filtrów dla żłobków, przedszkoli i szkół podstawowych niesamorządowych jest niemożliwe z uwagi na brak podstaw prawnych. Dotacja przyznawana w ramach finansowania zadań oświatowych ma charakter podmiotowy, a cel przeznaczenia wydatkowania określa szczegółowo ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203 z późn.zm.). To beneficjent dotacji decyduje o przeznaczeniu środków na zadania określone w art. 35 ust. 1 ww. ustawy. Ponadto nie ma możliwości aby rada gminy określała cel przeznaczenia dotacji na zakup

konkretnych przedmiotów. Zgodzić należy się z Prezydentem Miasta Krakowa, iż środki przyznane beneficjentom dotacji mogą być wykorzystywane na dokonanie dowolnych wydatków, spośród wydatków wyraźnie dopuszczonych szczegółowymi przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Podzielić należy również stanowisko, iż jakiegokolwiek próby zmiany ustawowego przeznaczenia dotacji, np. poprzez zawężenie jej przeznaczenia np. do zakupu filtrów do oczyszczaczy powietrza, są niedopuszczalne. Wymaganie od beneficjentów dotacji jej wykorzystania w określony sposób wbrew treści art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, jako pozbawione podstaw prawnych, stanowiłoby działanie bezprawne.

Godzi się wskazać, iż zasady gospodarowania środkami publicznymi zostały zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn.zm.). Ustawodawca określił w niej zasady i rygory dotyczące wydatkowania środków publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 1 i 2 ustawy wydatków publicznych dokonuje się wyłącznie na cele i w wysokości ustalonej w budżecie lub planie finansowym jednostki, zgodnie z przepisami dotyczącymi ich poszczególnych rodzajów. Nieprzestrzeganie tej zasady pociąga za sobą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosownie zaś do art. 44 ust. 3 ustawy wydatki ponosi się w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z dokonywanych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań publicznych; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje podmiotowe lub dotacje przedmiotowe, o ile odrębne przepisy tak stanowią, na zasadach wynikających z tych przepisów (art. 218 i 219 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Obowiązujące unormowania prawne nie przewidują zatem kompetencji rady gminy do wypowiedania się w przedmiocie wydatkowania środków publicznych na zakup filtrów do oczyszczaczy powietrza dla placówek niepublicznych w sposób, w jaki to uczyniła w kwestionowanej uchwale. Nieuprawnionym było takie działanie Rady Miasta Krakowa, które w ramach uchwały kierunkowej nakazywało organowi wykonawczemu podjęcie działań wbrew obowiązującym przepisom prawa, a zarazem stanowiło wkroczeniem w kompetencje przynależne innym podmiotom w decydowaniu o przeznaczeniu środków przyznanych dotacji.

Zarazem podkreślenia wymaga okoliczność, iż Wojewoda Małopolski nie kwestionuje zasadności zaopatrzenia placówek niesamorządowych w filtry do oczyszczania powietrza, 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 wypowiedania się w powyższym zakresie.

Reasumując wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta Krakowa nr XXVIII/734/19 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 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w tym w szczególności art. 35 ust. 1 ustawy oraz m.in. art. 44, art. 218 i 219 ustawy o finansach publicznych. 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