



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 29 marca 2017 r.

Poz. 2141

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR WN-II.4131.1.10.2017 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 24 marca 2017 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXIV/1412/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia programu pn. „Nowa Huta dziś!” – w części tj. § 11 uchwały w zakresie słów: „organizowane przez Przewodniczącego Rady Miasta”, § 13 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz § 16 uchwały

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr LXIV/1412/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia programu pn. „Nowa Huta dziś!” – w części tj. § 11 uchwały w zakresie słów: „organizowane przez Przewodniczącego Rady Miasta”, § 13 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz § 16 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 22 lutego 2017 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego wpłynęła uchwała Nr LXIV/1412/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia programu pn. „Nowa Huta dziś!”. W piśmie przekazującym do organu nadzoru uchwały Rady Miasta Krakowa podjęte podczas sesji w dniu 15 lutego 2017 r., działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Krakowa - Zastępcą Prezydenta wskazał, iż m.in. ww. uchwała została podjęta z inicjatywy grupy radnych Rady Miasta Krakowa. Zarazem nadmieniono, iż (cyt:) „niezależnie od innych wątpliwości dotyczących podstawy prawnej w kontekście unormowań zadań organów jednostek pomocniczych realizacja jej (tj. uchwały) w zakresie § 13 ust. 2 pkt 1 w związku z § 16 nie jest możliwa”.

W toku dokonywania analizy prawnej uchwały do organu nadzoru wpłynęło pismo mieszkańca gminy, w którym zarzucono, że regulacja zawarta w ocenianej uchwale Rady Miasta Krakowa w sprawie przyjęcia programu pn. „Nowa Huta dziś!” dotyczy tej samej kwestii co podjęte na mocy odrębnych uchwał Rady Miasta Krakowa statuty dzielnic tj. wyboru zadania i trybu realizacji zadania Gminy Miejskiej Kraków w zakresie budowy, modernizacji i prac remontowych miejskiej infrastruktury drogowej. Za niedopuszczalne uznano aby to samo zadanie Gminy Miejskiej Kraków miałyby być realizowane wg dwóch różnych procedur. Przywołano wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r. sygn. akt III SA/Kr 61/04, w którym sąd ów wyraził stanowisko, w myśl którego jednostka pomocnicza ze swej definicji nie ma żadnych własnych kompetencji ustawowych. Całość kompetencji i zadań przekazywana jest przez gminę. Zgodnie z regułą od wielu stuleci nie kwestionowaną przez prawników *nemo plus iuris in alium transfere potest quam ipse habet* /nie można przekazać innemu podmiotowi prawa, którego nie posiada przekazujący/ gmina może wyposażyć jednostkę pomocniczą wyłącznie uszczuplając możliwości działania organów całej gminy. W wystąpieniu wymieniono nadto szereg zarzutów dotyczących procedowania nad projektem kwestionowanej uchwały w tym zarzucono; procedowanie projektu ww. uchwały w trybie nagłym

w kontekście regulacji Statutu Miasta Krakowa, braku uznania autopoprawki za nowy projekt uchwały oraz przyjęcie projektu uchwały w trybie jednego czytania, podczas gdy statut stanowi o trybie dwóch czytań w sprawach dotyczących uchwalania programów gospodarczych.

Organ nadzoru, dokonując wstępnej oceny powyższej uchwały, powziął wątpliwości co do jej zgodności z przepisami prawa. Zastrzeżenia wzbudziły zapisy uchwały dotyczące określenia realizacji zadań dotyczących remontów, budowy, przebudowy i rozbudowy podstawowej infrastruktury w kontekście obowiązujących aktualnie unormowań statutów jednostek pomocniczych, przyznanie określonych kompetencji Przewodniczącemu Rady Miasta Krakowa oraz nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego i brak możliwości terminowej realizacji niektórych zapisów programu. Nadto w związku z sygnalizacją mieszkańca gminy wątpliwości organu nadzoru wzbudził sposób procedowania nad rzeczoną uchwałą.

W związku z powyższym wystosowane zostało zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo z dnia 13 marca 2017 r., znak: WN-II.4100.89.2017), w którym organ nadzoru wskazał swoje zastrzeżenia, umożliwiając władzom Gminy Miejskiej Kraków zajęcie stanowiska w przedmiocie sygnalizowanych uchybień – w terminie do dnia 20 marca 2017 r.

W dniu 20 marca 2017 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa z dnia 20 marca 2017 r., znak: BR-03.0720.32.2017 z wyjaśnieniami w sprawie.

W zakresie zarzutu dotyczącego unormowania w ramach kwestionowanej uchwały materii podlegającej regulacji statutowej tj. w ramach statutu dzielnic stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśniono, iż (cyt:) „podejmując rzeczoną uchwałę Rada Miasta Krakowa nie przekazała na rzecz wskazanych jednostek pomocniczych zadań dotyczących remontów, budowy, przebudowy i rozbudowy podstawowej infrastruktury technicznej gdyż przekazanie takie nastąpiło w 2014 r. poprzez podjęcie przez Radę Miasta Krakowa statutów dzielnic (uchwał XCIX/1495-1512/14), a jedynie korzystając z normy określonej w art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu gospodarczego pn. „Nowa Huta dziś!”. Uchwalając program Rada Miasta Krakowa kierowała się koniecznością podjęcia zdecydowanych działań w zakresie poprawy stanu podstawowej infrastruktury technicznej w dzielnicach nowohuckich poprzez uruchomienie specjalnego programu dedykowanego tej problematyce”.

W odniesieniu do wyrażonych przez organ nadzoru wątpliwości w zakresie przyznania Przewodniczącemu Rady Miasta dodatkowych, nie znanych ustawom kompetencji, przywołano regulacje Statutowe z których wynika iż Przewodniczący wykonuje inne zadania określone ustawą, Statutem oraz wskazane przez Radę, co miało mieć miejsce w niniejszym przypadku.

W zakresie podnoszonych przez organ nadzoru wątpliwości dotyczących nadania przedmiotowej uchwale stanowiącej program gospodarczy charakteru aktu prawa miejscowego wskazano, iż treść przepisu § 8 ust. 1 uchwały zawiera normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w zakresie podmiotów uprawnionych do zgłoszenia zadania (mieszkańcy, organizacje pozarządowe) czyli jest skierowana do grupy podmiotów oraz dotyczy zachowań powtarzalnych, wielokrotnego zastosowania przez co posiada charakter uniwersalny. W kwestii niewykonalności niektórych zapisów podjętej uchwały wskazano, iż powyższe wymaga wprowadzenia nowelizacji uchwały poprzez odpowiednie dostosowanie terminów harmonogramu realizacji programu w roku bieżącym.

Odnosząc się do zarzutów proceduralnych kolejno podniesiono:

- co do zarzutu procedowania uchwały w trybie nagłym wskazano, iż złożony projekt uchwały spełniał wymogi statutowe i został wprowadzony pod obrady wymaganą większością głosów,
- w zakresie zarzutu sprowadzającego się do nieuznania autopoprawki jako nowego projektu uchwały rady zauważono, że Statut Miasta Krakowa w przepisach dotyczących wprowadzania autopoprawek nie określa granic, ani formy (poza wymogiem formy pisemnej) w jakiej autopoprawka może być złożona,

- w kwestii zarzutu przyjęcia projektu uchwały w trybie jednego czytania przedstawiono wyjaśnienia w których opisano tryb procedowania projektu uchwały, wyjaśniając iż projekt uchwały według pierwotnego druku był omawiany podczas LXI sesji Rady Miasta Krakowa w dniu 21 grudnia 2016 r. (I czytanie). Po zakończeniu pierwszego czytania wyznaczono terminy do złożenia poprawek i autopoprawek. Projekt porządku obrad LXII sesji Rady Miasta Krakowa obejmował swoim porządkiem drugie czytanie projektu ww. uchwały. Podczas drugiego czytania projektu uchwały w dniu 25 stycznia 2017 r. Rada Miasta Krakowa przegłosowała wniosek formalny o przekazaniu projektu uchwały według pierwotnego druku do projektodawcy celem dokonania stosowych zmian. Ostateczna uchwała (obejmująca swą treścią projekt uchwały w formie zmienionej po wniesionej autopoprawce) została podjęta na sesji w dniu 15 lutego 2017 r. a zatem po odbyciu dwóch czytań wymaganych dla uchwalenia programów gospodarczych. W ocenie Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa złożona przez projektodawcę autopoprawka była merytorycznie tożsama z projektem uchwały wg pierwotnego druku, a zaproponowane w autopoprawce zmiany uwzględniły przede wszystkim potrzebę ujęcia treści programu w jednostkach redakcyjnych uchwały, a nie w załączniku do niej.

Po dokonaniu analizy całokształtu zebranych w toku postępowania wyjaśniającego materiałów organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała w części swej treści narusza obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym, co czyni koniecznym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność części zapisów rzeczzonej uchwały. Uzasadniając zajęte stanowisko, należy zauważyć, co następuje.

Organ nadzoru dokonał analizy treści kwestionowanej uchwały oraz obowiązujących obecnie przepisów prawa, zwłaszcza przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.g. – w szczególności art. 19 ust. 2, art. 35, art. 40 oraz przywołanego w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 6, jak również orzecznictwa sądów administracyjnych. W wyniku przeprowadzonej oceny nadzorczej, stwierdzone zostały poniższe uchybienia.

I.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż na mocy kwestionowanej uchwały Rada Miasta Krakowa działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym postanowiła

o przyjęciu „Programu Nowa Huta dziś!”. W ramach wskazanego programu ustalono zasady przeprowadzania remontów, budowy, przebudowy i rozbudowy podstawowej infrastruktury technicznej tj. chodników, dróg i oświetlenia w wymienionych uchwałą dzielnicach nowohuckich. Wskazano zarazem, iż środki na realizację zadań wynikających z rzeczzonego programu będą ujmowane w kolejnych budżetach Gminy Miejskiej Kraków i następnie dzielone pomiędzy nowohuckie dzielnice na podstawie określonego uchwałą algorytmu (§ 3 i §6 uchwały). Podział środków dokonuje Prezydent Miasta Krakowa niezwłocznie po uchwaleniu budżetu Miasta Krakowa na dany rok i po uzyskaniu stosownych informacji od właściwych wydziałów Urzędu Miasta Krakowa i miejskich jednostek organizacyjnych (§7 uchwały). Zadania do programu mogą być zgłaszane przez mieszkańców, organizacje pozarządowe, radnych miasta wybranych z okręgu obejmującego dana dzielnicę i właściwe terytorialnie Rady Dzielnic (§ 8 uchwały). Ustalono zarazem, że właściwa jednostka miejska weryfikuje możliwości prawne, techniczne i finansowe w zakresie realizacji zgłoszonych zadań, jak również przygotowuje alfabetyczną listę zadań wraz z szacunkowymi kosztami ich realizacji, następnie tak opracowaną listę przekazuje Radzie Miasta Krakowa oraz właściwej Radzie Dzielnic. Rada Dzielnic w drodze uchwały ustala ostateczną hierarchiczną listę zadań. (§ 9 i § 10 uchwały) Uruchomienie programu poprzedzają spotkania z mieszkańcami, organizowane przez Przewodniczącego Rady Miasta, których celem jest promocja głównych założeń programu (§ 11 uchwały). W § 13 uchwały określono harmonogram programu, przy czym w ust. 1 określono ogólne ramy programu w cyklu rocznym a w ust. 2 ustalono harmonogram czynności dla programu realizowanego w 2017 roku.

Powyższe zapisy uchwały wzbudziły wątpliwości w kontekście regulacji ujętej w art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołaną normą przekazanie przez gminę zadań na rzecz jednostki pomocniczej może następować wyłącznie w statucie jednostki pomocniczej. Bezsprzecznie na terenie Miasta Krakowa w dacie podjęcia niniejszej uchwały obowiązują statuty dzielnic przyjęte na mocy uchwał Nr XCIX/1495-1512/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. W poszczególnych Statutach Dzielnic Miasta Krakowa określono zakres działania dzielnic wskazując, iż do zakresu działania Dzielnic należy „wybór, planowanie i ocena realizacji zadań dotyczących bezpośrednio obszaru Dzielnic i służących zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców m.in. w zakresie prowadzenia inwestycji tj. budowy i modernizacji oraz remontów miejskiej infrastruktury

drogowej, osiedlowej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej” (§ 3 pkt 1 lit.c i d statutów dzielnic). Zgodzić należy się zatem za stanowiskiem, iż na mocy zakwestionowanej uchwały Rada Miasta Krakowa nie przekazała na rzecz wskazanych w uchwale dzielnic nowohuckich zadań dotyczących remontów, budowy, przebudowy i rozbudowy podstawowej infrastruktury technicznej gdyż takie przekazanie nastąpiło na mocy rzeczonych Statutów Dzielnic Miasta Krakowa. Powstaje zatem wątpliwość czy Rada Miasta Krakowa działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym mogła podjąć uchwałę na mocy której przyjęła program gospodarczy pn. „Nowa Huta dziś!” Jak wynika z wyjaśnień przedłożonych przez Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa (cyt:) „Uchwalając program pn. „Nowa Huta dziś!” Rada Miasta Krakowa kierowała się koniecznością podjęcia zdecydowanych działań w zakresie poprawy stanu podstawowej infrastruktury technicznej w dzielnicach nowohuckich, poprzez uruchomienie specjalnie dedykowanego programu dedykowanego tej problematyce.”

Organ nadzoru dokonując analizy treści kwestionowanej uchwały w kontekście tak obowiązującego porządku prawnego, jak również w uwzględnieniu regulacji Statutów Dzielnic Miasta Krakowa, dostrzegł iż w sprawie występują wątpliwości prawne w zakresie wzajemnych relacji pomiędzy uchwalonymi Statutami Dzielnic a przedmiotowym programem niemniej w ocenie organu powyższe nie stanowi o istotnym naruszeniu prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Organ nadzoru dokonując oceny uchwały wziął pod uwagę także te zapisy Statutów Dzielnic, które wskazują na uprawnienie dzielnic do współdziałania z organami Miasta i innymi Dzielnicami w realizacji wspólnych przedsięwzięć (§ 3 pkt 6 statutów dzielnic). W uwzględnieniu powyższego oraz okoliczności, iż program przyjęty przez Radę Miasta Krakowa w istocie ma charakter aktu programowego, ukierunkowanego na podjęcie zdecydowanych działań w zakresie poprawy infrastruktury technicznej, a zatem w swej treści stanowi w istocie akt kierownictwa wewnętrznego w ramach którego ustala się kierunki działania organów gminy i jednostek pomocniczych uznano, iż w sprawie brak jest wystarczających podstaw do dalszej idącej ingerencji nadzorczej.

II.

Zapis znajdujący się w § 11 uchwały, posiadający następujące brzmienie – cyt.: „Uruchomienie programu poprzedzają spotkania z mieszkańcami, organizowane przez Przewodniczącego Rady Miasta, których celem jest promocja głównych założeń programu” przyznaje dodatkowe kompetencje Przewodniczącemu Rady Miasta Krakowa. Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Krakowa, przyznając Przewodniczącemu powyższe kompetencje, działała bez upoważnienia ustawowego - kreując nowe uprawnienia i obowiązki, których ustawodawca nie przewidział w odniesieniu do przewodniczącego rady gminy.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że „w państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach” (tak też W. Skrzydło w Komentarzu do art.7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; źródło: System Informacji Prawniczej LEX). Abstrahując od faktu, że przewodniczący rady gminy nie jest organem władzy publicznej, zauważyć należy, że jednym z założeń Konstytucji jest zasada legalizmu, zgodnie z którą wszelkie działania władzy muszą mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa. Kwestię uprawnień przewodniczącego rady gminy regulują przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Stosownie do postanowień art. 19 ust. 2 ww. ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter materialno-techniczny. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień (tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08; opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń NSA). Wszelkie dodatkowe funkcje pełnione przez przewodniczącego rady gminy ustawodawca wymienił enumeratywnie. Wskazać w tym miejscu można jako przykłady poniższe kompetencje przewodniczącego rady gminy:

- do przewodniczącego rady gminy składają oświadczenia majątkowe radni wraz z kopią zeznań o wysokości osiągniętego dochodu za rok podatkowy poprzedni i obowiązkiem przewodniczącego jest także wzywianie do złożenia tych oświadczeń w razie opóźnienia, dokonywanie analizy danych zawartych w oświadczeniach, przesłanie jednego egzemplarza oświadczenia kierownikowi urzędu skarbowego oraz zawiadomienie odrębnych organów kontroli skarbowej o podejrzeniu zatajenia prawdy lub podania nieprawdy w oświadczeniu (art. 24h ust. 3 pkt 1, ust. 5a, ust. 6, ust. 8 i 9 u.s.g.),
- przewodniczący rady gminy w ciągu 48 godzin od chwili otrzymania informacji o tymczasowej przeszkodzie wykonywania przez wójta kompetencji informuje o takiej sytuacji zastępcę lub pierwszego zastępcę wójta oraz wojewodę, a jeżeli w danej gminie nie było zastępcy wójta lub żaden z zastępców wójta nie został wyznaczony jako pierwszy zastępcą - także o tym zawiadamia wojewodę (art. 28g ust. 5a, ust. 7 u.s.g.).

Ustawodawca nie przewidział natomiast, aby przewodniczący rady gminy (który *nota bene* nie jest nawet samodzielnym organem, lecz jedynie przewodniczącym organu kolegialnego jakim jest rada gminy jako taka) miał uprawnienia do organizowania spotkań z mieszkańcami gminy. Ustawodawca nie upoważnił także organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, aby mogły one takie uprawnienia kreować i przyznawać je swoim przewodniczącym.

Powyższe nieuprawnione przyznanie, przez Radę Miasta Krakowa, opisanych kompetencji Przewodniczącemu Rady Miasta Krakowa, pozostaje w sprzeczności z wyrażonymi w art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami. Każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2011 r. sygn. akt II FSK 476/11). Tym samym art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt WK 22/04, opub. w OSNKW 2005/3/29). Nie jest tym samym możliwe przyznanie, przez rady gmin, swoim przewodniczącym, określonych kompetencji, jeżeli to wprost nie wynika z konkretnych przepisów prawnych.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru uznał za zasadne stwierdzenie nieważności części zapisu § 11 uchwały tj. w zakresie słów: „organizowane przez Przewodniczącego Rady Miasta”.

III.

Organ nadzoru kwestionuje także treść § 16 uchwały (cyt.): „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego”, który wskazuje na nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego oraz w konsekwencji zapis § 13 ust. 2 uchwały - określający harmonogram podejmowanych czynności w ramach programu na 2017 rok - jako niemożliwy do wykonania w określonych ramach czasowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 296 z późn. zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Uchwały o charakterze aktów prawa miejscowego podlegają obowiązkowej publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych z mocy art. 13 pkt 2 ww. ustawy.

Treść uchwały nie posiada natomiast cech aktu prawa miejscowego. W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 780/12, w którym Sąd scharakteryzował akty prawa miejscowego w następujący sposób (cyt.): „Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- 1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce

oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania;

- 2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;
- 3) normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty - nie są aktami prawa miejscowego;
- 4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.”

Takich cech pozbawiona jest uchwała nr LXIV/1412/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 lutego 2017 r., stanowiąca program gospodarczy podjęty na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 u.s.g. Uchwała ta aby mogła być uznana za akt prawa miejscowego musi spełniać wszystkie wyżej opisane cechy. W niniejszym przypadku możnaby przyjąć (choć to także budzi wątpliwości), że uchwała zawiera w swej treści normy abstrakcyjne, dostrzec też można normę o charakterze generalnym, niekwestionowany jest również zasięg terytorialny obowiązywania aktu tj. okoliczność, iż ma on obowiązywać na obszarze miasta Krakowa. Niemniej uchwała ta nie obejmuje swym zakresem żadnej treści normatywnej, tj. nie zawiera wypowiedzi dyrektywnej, która wyznaczałaby jej ewentualnym generalnym adresatom – obywatelom określony sposób zachowania się, a więc nie zawiera nakazów, zakazów, jak również nie kreuje żadnych nowych uprawnień. Ewentualny jej charakter dyrektywy odnosi się do podmiotów i instytucji działających w ramach osobowości prawnej Gminy, co nie pozwala na przyjęcie spełnienia normatywnego charakteru tego aktu. Brak jest również w obowiązującym porządku prawnym wyraźnej delegacji ustawowej uprawniającej organy stanowiące gmin do tworzenia aktów prawa miejscowego o wzmiankowanej treści. Program gospodarczy gminy, uchwalany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 u.s.g., nie jest aktem prawa miejscowego i nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Przez ww. program gospodarczy należy rozumieć pewne założenia, wytyczne, jak również układ zamierzonych czynności odnoszących się do sfery gospodarczo-ekonomicznej danej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała w sprawie programu ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, którego ustalenia są wiążące wyłącznie dla organów gminy. Regulacje takich programów gospodarczych gminy nie mogą bezpośrednio kształtować uprawnień i obowiązków obywateli, jak również nie wynika z niego samodzielna podstawa prawna do wydawania decyzji administracyjnych; jak wskazano wyżej - tego typu treści nie zawiera zresztą uchwała nr LXIV/1412/17 Rady Miasta Krakowa. W tym kontekście nieuprawnione jest nadanie rzeczonyj uchwały Rady Miasta Krakowa charakteru aktu prawa miejscowego.

Nadto, organ nadzoru dostrzegł niemożność terminowej realizacji niektórych postanowień uchwały § 13 ust. 2 uchwały podjętej w dniu 15 lutego 2017 r. (uchwała ta zgodnie z zamierzeniem Rady Miasta Krakowa miałyby wejść w życie dopiero po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego) nakłada bowiem na Prezydenta Miasta Krakowa i właściwą miejską jednostkę organizacyjną obowiązki, których realizacja nie jest możliwa, gdyż „ustalenie przez Prezydenta Miasta Krakowa podziału środków na dzielnice nowohuckie w ramach programu, opracowanie przez właściwą miejską jednostkę organizacyjną formularza zgłoszeń” miałyby zakończyć się do dnia 15 lutego 2017 r. (a zatem do dnia w którym uchwała dopiero została podjęta), a promocja programu winna nastąpić do dnia 28 lutego 2017 r., a więc jeszcze przed dniem wejścia w życie programu. Postanowienia § 13 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały są tym samym niemożliwe do realizacji przez adresatów programu i jako takie nie powinny mieć waloru prawa obowiązującego w myśl zasady *impossibilium nulla obligatio est*.

Wskazując na powyższe organ nadzoru uznał za zasadne i wystarczające stwierdzenie nieważności części zapisu przedmiotowej uchwały tj. § 13 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz § 16 uchwały.

IV.

Dokonując oceny nadzorczej rzeczony uchwały Rady Miasta Krakowa organ nadzoru analizował również sposób procedowania nad projektem wzmiankowanej uchwały. Powyższe dotyczyło w szczególności: procedowania ww. uchwały w trybie nagłym, sposób zakwalifikowania zgłoszonej przez radnych autopoprawki, tryb podjęcia uchwały (przyjęcie projektu uchwały w trybie jednego czytania czy też dwóch czytań).

Organ nadzoru zauważa, iż procedowanie uchwał w trybie nagłym ma charakter szczególny

w stosunku do procedowania uchwał na zasadach ogólnych. Tryb ten charakteryzują pewne odrębności, które z założenia wyrażają się istotnym przyspieszeniem i pewnym uproszczeniem procedury uchwałodawczej. O powyższym świadczy również zapis § 32 Statutu Miasta Krakowa, który stanowi (cyt;) „*W sprawie nagłej, wymagającej podjęcia przez Radę natychmiastowych rozstrzygnięć inicjatywa podjęcia uchwały wraz konkretnym projektem odpowiadającym wymogom § 30 ust. 1, 2 i 4 pkt 1 może zostać zgłoszona w trakcie obrad sesji przez co najmniej 2/5 ustawowego składu Rady*”. Powyższa regulacja, zdaje się też potwierdzać to iż wprowadzając do Statutu Miasta szczególny tryb procedowania uchwał zwany trybem nagłym Rada Miasta Krakowa zakładała, iż tryb ten nie będzie znajdował zastosowanie w każdej sprawie lecz jedynie w takich przypadkach, w których wystąpi konieczność podjęcia przez Radę natychmiastowych rozstrzygnięć. W uwzględnieniu zatem tak przedmiotu uchwały, jej charakteru, jak i sposobu procedowania nad jej przyjęciem nie sposób uznać iż uchwała ta posiadała cechy pozwalające na procedowanie jej w trybie nagłym.

Dokonując oceny prawidłowości kwalifikacji autopoprawki radnych do uprzednio zgłoszonego projektu uchwały organ nadzoru ustalił, iż w niniejszej sprawie prawidłowo uznano, iż na skutek zgłoszenia autopoprawki nie doszło do merytorycznej zmiany treści projektu uchwały. Zaproponowane zmiany w istocie uwzględniły zastrzeżenia wyrażone w opinii prawnej radcy prawnego i skoncentrowały się na ujęciu treści programu w jednostkach redakcyjnych uchwały, nie natomiast jak pierwotnie w sposób opisowy w załączniku do niej. W ocenie organu nadzoru zachowano zatem relację tak w wymiarze formalnym, jak i merytorycznym, tzn. wniesiona autopoprawka do projektu odpowiednio wiązała się z jego treścią i w istocie nie doszło do stworzenia nowego projektu uchwały. W konsekwencji organ nadzoru mimo wyrażonych wątpliwości nie dostrzegł naruszenia trybu podejmowania uchwały. Przedłożone przez Przewodniczącego wyjaśnienia w ocenie organu nadzoru pozwalają na przyjęcie, iż projektu uchwały został przyjęty w trybie dwóch czytań czyli zgodnie z brzmieniem Statutu Miasta Krakowa. Stosownie bowiem do § 34 ust 4 pkt 3 Statutu uchwały Rady zapadają w trybie dwóch czytań w sprawach dotyczących uchwalenia programu gospodarczego, strategii i polityk.

Organ nadzoru dokonując oceny nadzorczej procedury podejmowania analizowanej uchwały w tym konkretnym przypadku uznał za zasadne ograniczenia się do wskazania, iż jej podjęcie w trybie nagłym nastąpiło z naruszeniem prawa, niemniej naruszenie to nie skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Dokonując oceny procesu podejmowania uchwał organ nadzoru kierował się zasadą proporcjonalności ingerencji nadzorczej. Zasada ta wyrażona w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, z późn. zm.) stanowi że kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Organ nadzoru uznał, iż w niniejszej sprawie poprzestaje jedynie na wskazaniu wyżej opisanej nieprawidłowości w zakresie procedowania projektu uchwały uznając, iż jest to pierwsza ingerencja organu nadzoru w tym zakresie, nadto treść normatywna uchwały nie kreuje zupełnie nowego unormowania albowiem tak zakres przedmiotowy uchwały, jak i sama procedura realizowania zadań opisanych w programie gospodarczym jest zbieżna z procedurą określoną w statutach jednostek pomocniczych, a sama uchwała – co zostało wykazane powyżej – nie stanowi aktu prawa miejscowego a jedynie akt o charakterze kierunkowym.

Zgodnie z treścią normy ujętej w 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).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a argument ten czyni zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. w części.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.).

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.

z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny
mgr Mirosław Chrapusta