

OPINIA PRAWNA

do projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie przygotowania obchodów 700. rocznicy nadania praw miejskich dla Tarnowa

Opinię wydano w oparciu o ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 i 721), zwanej dalej ustawą.

Przedmiotem opinii jest projekt uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie przygotowania obchodów 700. Rocznicy nadania praw miejskich dla Tarnowa, przedłożony przez grupę 6 radnych Rady Miejskiej w Tarnowie, a zatem spełnione zostały wymogi § 30 pkt 5 Statutu Gminy Miasta Tarnowa. Jako podstawę prawną projektu projektodawcy wskazali art. 18 ust. 1 ustawy. Przepis ten wskazuje, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z treści projektu uchwały wynika, że chodzi w niej o wyrażenie woli Rady do podjęcia działań w zakresie organizacji obchodów okolicznościowych oraz zobowiązanie organu wykonawczego do podjęcia opisanych działań, także w sferze finansowej.

Analizując treść projektu uchwały w odniesieniu do jej podstawy prawnej należy stwierdzić, że częściowo narusza ona prawo.

Na wstępie należy wskazać, że treść § 1 projektowanej uchwały nie budzi zastrzeżeń, gdyż przyjmuje się za dopuszczalne w zakresie art. 18 ust. 1 podejmowanie przez radę gminy ogólnych uchwał o charakterze intencjonalnym, komunikujących określone stanowisko organu stanowiącego w danej sprawie. Z tego względu wyrażenie przez Radę Miejską w Tarnowie woli rozpoczęcia przygotowań do upamiętnienia wskazanej rocznicy można uznać za zakomunikowanie woli tego organu do podjęcia działań w tym kierunku.

Za niezgodne z prawem należy natomiast uznać zobowiązanie zawarte w § 2 projektu Prezydenta Miasta Tarnowa do opracowania i przedstawienia Radzie Miejskiej harmonogramu działań na poszczególne lata oraz zaplanowania środków finansowych na realizację przedsięwzięć począwszy od roku 2025, a to z następujących względów.

Jak wyżej wskazano art. 18 ust. 1 ustawy daje radzie gminy podstawę stanowienia w sprawach z zakresu działania gminy, o ile inne przepisy nie wskazują inaczej. Zastosowano tu zatem domniemanie właściwości rady gminy jedynie do podejmowania działań w sytuacji gdy żaden przepis nie wskazuje kompetencji organu gminy do realizacji danego zadania gminy.

W przypadku projektowanego § 2 należy stwierdzić, że zawiera on treści związane z zadaniami przypisanymi organowi wykonawczemu gminy. Zgodnie z art. 30 ust. 1 to wójt wykonuje uchwały rady gminy oraz zadania gminy określone przepisami prawa, w czym w szczególności mieści się określenie sposobu wykonania uchwał oraz wykonywanie budżetu (ust. 2 pkt 2 i 4). To do wójta jedynie należy zatem realizacja zadań gminy oraz planowania wydatkowania środków finansowych, a następnie ich wykonywanie. Należy przypomnieć, że inicjatywa w zakresie planowania budżetu jest wyłączną kompetencją Prezydenta co wynika wprost z art. 230 ust. 1 oraz art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U z 2023 r. poz. 1270 z późn.zm.) o finansach publicznych. Dlatego też zobowiązanie Prezydenta do

zaplanowania środków na określony cel, w perspektywie wieloletniej, stanowi naruszenie tych regulacji.

Treść projektowanego § 2 wskazywałaby na intencję projektodawców do określenia kierunków działania Prezydenta, co oznacza, że oparcie tego zapisu na określonej w projekcie podstawie prawnej art. 18 ust. 1 jest wadliwe. Stanowienie o kierunkach działania wójta może zostać oparte na treści art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zastrzec jednak należy że przyjęta w projekcie treść byłaby sprzeczna także z tym przepisem, z tego względu, że ma on charakter kierunkowy, dający podstawę do wskazania wójtowi priorytetów, celów, kierunków. Rada nie może przy tym, w oparciu o ten przepis wchodzić w kompetencje wykonawcze ani zawierać wytycznych załatwienia sprawy w określony sposób.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że uchwały rad gminnych oparte na przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy powinny ograniczyć się do zakresu programowego, kierunkowego bez wkraczania w sferę wykonawczą, nakierowaną na osiągnięcie określonego efektu. (vide: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 30 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 1578/19 "Treść uchwały przyjmująca postać polecenia wykonania określonego zadania narusza ustawowo ukształtowane relacje między organem stanowiącym a wykonawczym w gminie."). Dobitnie wyraził to też Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 19 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 4055/21 wskazał, że „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji. Wójt nie jest bowiem organem wykonawczym rady gminy i nie jest obowiązany do wykonywania jej poleceń służbowych, czy swoistych dyrektyw odnoszących się do konkretnej sprawy."

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, w ocenie opiniującego analizowany projekt uchwały w zakresie treści § 2 narusza art. 18 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy poprzez wadliwe określenie kierunków działania Prezydenta polegające na zobowiązaniu Prezydenta do podjęcia konkretnych zadań w określonym terminie oraz zobowiązanie do podjęcia działań w sferze planowania środków finansowych, co kolei jest niezgodne z art. 230 ust. 1 i 233 ustawy o finansach publicznych.

Z tego względu, przedstawiony projekt uchwały należy zaopiniować negatywnie w zakresie § 2 projektu.

Tarnów, dnia 3 września 2024 r.

KADRA PRAWNY
Anna Pagacz
KR-1382

Dla RM
e-sesje 1 31P
