

Opinia prawna
dotycząca projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju miasta Tarnowa, złożonego przez grupę radnych

BRP. 074. 1. 2026

I. Przedmiot opinii prawnej.

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt uchwały złożony przez grupę radnych (podmiot wyposażony w inicjatywę uchwałodawczą, o który mowa w § 30 pkt 5 Statutu Gminy Miasta Tarnowa¹) w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju miasta Tarnowa, zwany dalej „projektem uchwały”. Jako podstawę prawną projektu uchwały wskazano art. 18 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

W § 1 projektu uchwały wyznaczono 3 inwestycje i oznaczono je jako strategiczne kierunki działania dla rozwoju miasta Tarnowa. W § 2 projektu uchwały stwierdzono, że oczekuje się od Prezydenta Miasta Tarnowa, aby w ramach sprawozdania ze swojej działalności międzysesyjnej przedstawiał radnym informacje dotyczące tych inwestycji o szczegółowo opisanym zakresie.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że uchwała ma charakter intencyjny i zawiera proponowane kierunki działań oraz wykaz strategicznych inwestycji, kluczowych w ocenie Rady dla rozwoju Miasta. Rada w ten sposób wyraża oczekiwanie, że Prezydent Miasta Tarnowa podejmie działania sprzyjające realizacji wymienionych inwestycji w granicach swych ustawowych kompetencji.

II. Ocena prawna projektu uchwały.

Jak powyżej wskazano podstawę prawną projektu uchwały stanowią:

- 1) art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym o treści: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.”,
- 2) art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu „Do wyłącznej kompetencji rady gminy należy (...) ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności;”.

Wskazane przepisy nie mogą stanowić podstawy prawnej do podjęcia uchwały o treści jak w opiniowanym projekcie.

Jak już wielokrotnie to wskazywano, właściwa weryfikacja treści art. 18 ust. 1 ustawy samorządowej prowadzi co jedynego dopuszczalnego wniosku, że jest to norma kompetencyjna, zawierająca domniemanie właściwości organu stanowiącego gminy (rada gminy) w relacji do organu wykonawczego gminy (wójt, burmistrz lub prezydent). Innymi słowy przepis ten miał na celu uporządkowanie właściwości organów gminy, w taki sposób, iż kompetencje organu wykonawczego muszą wynikać z przepisu ustawy. Jeżeli takiego przepisu nie ma, a sprawa należy do zadań gminy o sposobie jej załatwienia decyduje rada gminy.

Praktyka samorządowa, w tym także tarnowska pokazuje, że rozumienie tej regulacji poszło w zupełnie innym kierunku i przepis ten stał się podstawą do podejmowania uchwał, które nie mieszczą się w żadnych ramach prawnych, ale wynikają z potrzeby organu

¹ Załącznik do uchwały Nr VII/72/2003 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Tarnowa (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2025 r. poz. 7616).

stanowiącego do zajęcia stanowiska w sprawach nie zawsze należących do zadań gminy, ale związanych z życiem społecznym, gospodarczym czy politycznym mającym wpływ na daną jednostkę samorządową.²

Przedmiotowy przepis nie ma żadnej racji bytu w zakresie tematów poruszonych w projekcie uchwały, gdyż – co poniżej zostanie wykazane – mieszczą się one w ramach prawnych, czyli poruszają kwestie, które są objęte normami prawnymi.

Po pierwsze, w § 1 projektu uchwały postanowiono wyznaczyć Prezydentowi Miasta Tarnowa trzy inwestycje jako kierunki dla jego działania dla rozwoju Miasta. W tym względzie – pomimo, że tak twierdzi się w uzasadnieniu projektu uchwały – Rada Miejska w Tarnowie nie wyrazi swych intencji, tylko postanowi o kierunkach działania Prezydenta Miasta Tarnowa, o czym stanowi art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jest bowiem poza sporem, że na tej podstawie rada gminy może stanowić o kierunkach działania organu wykonawczego. To co w sprawie podlega zakwestionowaniu to sposób w jaki te kierunki oznaczono. W literaturze i orzecznictwie sądowym wskazany przepis był wielokrotnie komentowany i przedstawiono jego obowiązującą wykładnię. Jako przykład można wskazać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2024 r. III OSK 4055/21 o tezie „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.”³.

Jak wynika z treści uchwały, Rada Miejska w Tarnowie nie stanowi o kierunkach działania Prezydenta Miasta Tarnowa. Wskazując w projekcie uchwały trzy konkretne inwestycje projektodawcy proponują nałożyć na Prezydenta Miasta Tarnowa opisany obowiązek, co wykracza poza granice tego przepisu. Aby spełnić warunki art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Tarnowie powinna wskazać cele jakie Gmina Miasta Tarnowa powinna osiągnąć, a nie proponować w jaki sposób Prezydent Miasta Tarnowa ma tego dokonać.

Ponieważ w historii samorządu tarnowskiego Rada Miejska w Tarnowie w różnych kadencjach podejmowała uchwały na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w załączeniu przedkłada się opinię prawną wydaną w sprawie innej uchwały podjętej na tej podstawie oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 listopada 2022 r. dotyczący tej uchwały.

Poruszone w § 1 projektu uchwały zagadnienie oznaczone jako „strategiczne kierunki” wiąże się z innym aspektem sprawy, a mianowicie tym, że w obrocie prawnym występuje inne narzędzie, w ramach którego Rada Miejska w Tarnowie winna decydować, w szczególności o celach strategicznych rozwoju Miasta w wymiarze społecznym, gospodarczym,

² Kompletną ocenę charakteru uchwał podejmowanych przez rady gmin na podstawie wskazanego dokonano w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 27/20, zawierającego m.in. takie stwierdzenie: „Celem uchwał problemowych, podejmowanych najczęściej na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g. jest zakomunikowanie stanowiska organu kolegialnego w sprawach związanych z bieżącą działalnością, jak i ogólnospołecznych i stanowiących przedmiot szerszego dyskursu publicznego. Rola takiej uchwały sprowadza się do upublicznienia poglądów rady odnośnie partykularnego zjawiska czy problemu. Niewątpliwie taka uchwała, jak i okolicznościowa, jest niewładczą formą działania organu samorządu terytorialnego, nie jest też aktem normatywnym obowiązującym powszechnie, ani wewnętrznie, ani źródłem jakichkolwiek obowiązków prawnych.”.

³ LEX nr 3706915

przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym oraz kierunkach działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych. Jest to strategia rozwoju gminy, o której mowa w art. 10e ustawy o samorządzie gminnym. Dla osiągnięcia planowanego w projekcie celu należy więc rozważyć wszczęcie procedury mającej na celu zmianę obowiązującej lub uchwalenie nowej Strategii Rozwoju Gminy Miasta Tarnowa.

Po drugie, kwestie dotyczące obowiązków sprawozdawczych Prezydenta Miasta Tarnowa w relacji do Rady Miejskiej w Tarnowie reguluje Statutu Gminy Miasta Tarnowa. Z § 56 Statutu Gminy Miasta Tarnowa wynika, że na każdej zwyczajnej sesji Rady Miejskiej w Tarnowie, Prezydent Miasta Tarnowa składa sprawozdanie ze swojej działalności w okresie międzysesyjnym. Sprawozdanie powinno zawierać w szczególności:

- 1) wykaz wydanych zarządzeń,
- 2) informację o czynnościach podjętych w ramach gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości,
- 3) informację o prowadzonych w ramach Urzędu Miasta Tarnowa postępowaniach w sprawie udzielenia zamówień publicznych i zawartych w ich wyniku umowach,
- 4) informację o zatrudnianiu i zwalnianiu kierowników miejskich jednostek organizacyjnych oraz powołaniu i odwołaniu członków władz miejskich spółek handlowych, a także liczbę przyjętych i zwolnionych pracowników Urzędu Miasta Tarnowa,
- 5) informację o wykonywaniu praw wynikających z posiadanych przez Miasto udziałów i akcji,
- 6) informację o udziale w oficjalnych spotkaniach i uroczystościach,
- 7) informację o przebiegu współdziałania z innymi jednostkami i organizacjami samorządu terytorialnego.

Z tego powodu wprowadzenie regulacji dotyczących elementów sprawozdania Prezydenta Miasta Tarnowa ze swych działań w okresie międzysesyjnych wymaganych przez Radę Miejską w Tarnowie powinno być dokonane poprzez zmianę Statutu Gminy Miasta Tarnowa. Nie ma więc przeszkód prawnych – niezależnie od oceny § 1 projektu uchwały – aby proponowane w § 2 projektu uchwały informacje stanowiły element prezydenckiego sprawozdania, ale nie można ich wprowadzić w drodze „zwyczajnej uchwały” w sytuacji, gdy dzisiaj jest to materia statutowa.

Załączniki – wymienione w treści opinii.

Otrzymują:

- 1) Przewodnicząca Rady Miejskiej w Tarnowie,
- 2) a/a.

RADCA PRAWNY

Beata Baran
KR-828

OPINIA PRAWNA

do projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta w obszarach miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło.

Opinię wydano w oparciu o:

- 1) ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), zwanej dalej ustawą;
- 2) ustawę z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 z późn.zm.), zwaną dalej K.s.h.

Przedmiotem opinii jest projekt uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta w obszarach miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło, przedłożony przez Klub Radnych Prawa i Sprawiedliwości. Jako podstawę prawną projektu projektodawcy wskazali art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustanawianie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Z treści projektu uchwały wynika, że chodzi tu o stanowienie o kierunkach działania Prezydenta Miasta Tarnowa.

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

Jak wyżej wskazano, przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy daje uprawnienie radzie gminy, jako organowi stanowiącemu do określania kierunków działania wójta będącego organem wykonawczym. Przepis ten wskazuje wprost wójta jako adresata takiej uchwały, a ponadto jest przepisem o charakterze kierunkowym, dającym 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. Wskazuje na to nie tylko znaczenie użytego przez ustawodawcę słowa „kierunek” ale także wzajemna, określona ustawowo relacja organów gminy. Kompetencje wykonawcze wójta wynikają przede wszystkim z art. 26, 30 i 31 ustawy, przy czym o ile wedle art. 30 ust. 1 zadaniem wójta jest wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa, to już rada nie ma tu uprawnienia do określania sposobu ich wykonania (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy).

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.”*, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15 wskazał, że art. 18 ust. 2 pkt 2 „stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele,

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

Tarnów
dnia 11.09.2021
Opinia Beata H...an
KR-...

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 ogólnie strategię działania wójta, 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 więc wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy", czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Go 38/20 " Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. 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 ogólnie strategię działania wójta, 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." Podobnie WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1053/17, WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1200/10, oraz NSA w wyroku z dnia 11 sierpnia 2011 r. sygn. akt II OSK 925/11, NSA w wyroku z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15, WSA w Krakowie w wyroku z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1002/19).

Przechodząc do analizy zapisów przedstawionego projektu uchwały, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że w § 1 projektu de facto nie określono kierunków działania Prezydenta Miasta. Użyto jedynie sformułowania „ustalając kierunki działania”, brak jest natomiast wskazania jakie kierunki miały zostać ustalone. Kierunków tych nie określono także w pozostałej części projektu uchwały. Jest to zatem brak powodujący wadliwość prawną projektu.

Projekt w dalszej części zawiera wyliczenie „zaleceń”, nie wskazując przy tym wprost, że kierowane one są do Prezydenta Miasta Tarnowa. Nie zawarto bowiem w całej merytorycznej treści zapisów projektowanej uchwały jakiegokolwiek odniesienia, że zalecenia te są kierowane właśnie do Prezydenta Miasta. Gdyby jednak przyjąć, że intencją projektodawców było odniesienie ich do Prezydenta, to trzeba podnieść, że treść sformułowań użytych w zapisach § 1 pkt 1-3 prowadzi do wniosku, że rada określiła nie tylko zadanie, ale też sposoby jego realizacji. Chodzi tu o takie określenia: „kontynuowanie i realizacja projektu” (...). „przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. w Tarnowie” (pkt 1), „podjęcie skutecznych działań dla uniknięcia przymusowego umorzenia akcji” (pkt 2), „finansowanie inwestycji przez MPEC S.A. bez udziału środków Gminy” (pkt 3). W ocenie opiniującego, takie zapisy projektu uchwały wskazują, że Rada Miejska oczekiwałaby od Prezydenta Miasta uzyskania określonego efektu w określony sposób (realizacja opisanego projektu przez wskazaną w uchwale spółkę, bez umorzenia akcji oraz bez finansowania przez Gminę Miasta Tarnowa). W tym miejscu zatem

ZA ZŁOŻENIEM Z ORYGINAŁEM

Tamto 11.08.2021

Podpis

RADCA PRAWNY

Beata Baran
KR-828

szczególnie aktualne pozostają przedstawione wyżej uwagi związane z zakresem kompetencji rady gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a których przekroczenie powodować będzie podjęcie uchwały naruszającej prawo.

Następnie należy zastrzec, że „zalecenia” opisane w pkt 1 i 3 projektu odnoszą się do wymienionej tam spółki, a zatem innego niż Prezydent Miasta podmiotu. Wskazuje się tu bowiem, że wymieniony w pkt 1 projekt ma być kontynuowany i realizowany przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. w Tarnowie a inwestycja ta ma zostać sfinansowana przez spółkę bez udziału środków Gminy czy zaciągania przez nią dodatkowych zobowiązań (pkt 3). W tym miejscu podkreślenia wymaga więc przekroczenie przez Radę w projektowanej treści zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy poprzez zaadresowanie uchwały do podmiotu innego niż Prezydent Miasta Tarnowa.

Jeżeli zaś uznać, że intencją uchwałodawców miało być zobowiązanie Prezydenta będącego reprezentantem Gminy Miasta Tarnowa jako akcjonariusza spółki do uzyskania określonych efektów, to przypomnieć trzeba, że Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. w Tarnowie jest spółką akcyjną, której funkcjonowanie opiera głównie na zapisach Kodeksu spółek handlowych. Zgodnie z art. 368 § 1 K.s.h. to zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje ją na zewnątrz. Opisane w projekcie uchwały kontynuowanie i realizacja projektu przez spółkę oraz wyłączenie konkretnego źródła finansowania projektu należy uznać jako decyzje leżące w sferze wyłącznych kompetencji zarządu spółki. Nawet biorąc pod uwagę strukturę właścicielską spółki i fakt posiadania w niej akcji przez Gminę Miasta Tarnowa, walne zgromadzenie i rada nadzorcza nie mogą wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki, zgodnie z art. 375¹ K.s.h. Akcjonariusz może jedynie działać w ramach swoich praw i obowiązków określonych przepisami K.s.h. i statutem spółki. Zatem gdyby projektodawcy oczekiwali uzyskania przez Prezydenta Miasta Tarnowa opisanych w projekcie uchwały efektów za pośrednictwem rady nadzorczej czy walnego zgromadzenia, to wskazane regulacje uniemożliwiają ingerencję w uprawnienia wykonawcze zarządu spółki.

Ze względu na powyższe uwagi, w ocenie opiniującego, analizowany projekt uchwały narusza art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy poprzez brak określenia kierunków działania Prezydenta Miasta Tarnowa, skierowanie przedstawionych zaleceń nie do Prezydenta Miasta Tarnowa a do innego podmiotu, a także poprzez wskazanie zaleceń stanowiących określenie konkretnego sposobu działania. Z tego względu przedstawiony projekt uchwały należy zaopiniować negatywnie.

Tarnów, dnia 26 maja 2021 r.

RADCA PRAWNY
Anna Pagacz
KR-1382

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

Tarnów
dnia 11.08.2021

RADCA PRAWNY

Beata Baran
KR-828



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Jacek Bursa
Sędziowie:	Sędzia WSA Piotr Fronc
	Sędzia WSA Małgorzata Łoboz (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Tarnowie z
dnia 27 maja 2021 r. Nr XLIX/452/2021 w sprawie kierunków działania Prezydenta
Miasta w obszarze miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło

- I. stwierdza niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy Miasta Tarnowa na rzecz skarżącego Wojewody Małopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy
Katarzyna Migda

Uzasadnienie:

Wojewoda Małopolski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 27 maja 2021 r. Nr XLIX/452/2021 w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta w obszarze miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło. Skarżący domagał się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 27 maja 2021 r. Nr XLIX/452/2021 w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta w obszarze miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Skarżący zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa, w tym w szczególności art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.).

W uzasadnieniu organ podał, że w dniu 2 czerwca 2022 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała jw. Pismem z dnia 28 czerwca 2022 r. Wojewoda Małopolski zawiadomił Radę Miejską w Tarnowie o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności uchwały.

Skarżący ustalił, że projekt uchwały został przesłany do Kancelarii Rady Miejskiej w Tarnowie w dniu 25 maja 2021 r. przez Przewodniczącego Klubu Radnych Prawa i Sprawiedliwości w Radzie Miejskiej w Tarnowie, a następnie przekazany przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Tarnowie Prezydentowi Miasta Tarnowa, zgodnie z dyspozycją § 32 ust. 2 Statutu Gminy Miasta Tarnowa. W dniu 27 maja 2021 r. Prezydent Miasta Tarnowa przekazał ten projekt uchwały Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Tarnowie wraz z opinią prawną oraz swoim stanowiskiem dotyczącym uzasadnienia dołączonego do tego projektu. Treść projektu uchwały została zaopiniowana negatywnie.

W trakcie posiedzenia Rady Miejskiej w Tarnowie w dniu 27 maja 2021 r., po zapoznaniu się ze stanowiskiem Prezydenta Miasta Tarnowa oraz opinią prawną, projektodawcy zgłosili autopoprawkę. Brzmienie projektu uchwały z uwzględnieniem autopoprawki także zostało zaopiniowane negatywnie, ponieważ zastrzeżenia wyrażone w pisemnej opinii prawnej pozostały aktualne także po jej wniesieniu. Uchwała w nowym brzmieniu została przyjęta przez Radę Miejską w Tarnowie, wymaganą większością głosów.

W ocenie skarżącego zaskarżona uchwała narusza w istotny sposób obowiązujący porządek prawny, w tym w szczególności art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, który statuuje ogólną zasadę domniemania właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy (o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej). Jednocześnie ust. 2 w sposób enumeratywny wymienia zadania (sprawy) należące do wyłącznej właściwości rady gminy. Wśród tych zadań pojawia się zgodnie z pkt. 2 powołanego przepisu prawo do stanowienia o kierunkach działania wójta - w przypadku Miasta Tamowa - Prezydenta Miasta Tamowa.

Skarżący podkreślił, że przedmiotowa uchwała nie określa kierunków działania Prezydenta i skierowana jest ona do podmiotu innego niż Prezydent Miasta Tamowa. Odnosząc się do treści § 1 podjętej uchwały zauważył, że uchwała ta zawiera jedynie przedstawione w punktach „zalecenia” będące jednak wskazaniem konkretnych działań i efektów, jakich Rada Miejska w Tarnowie oczekuje. Natomiast użyte w § 1 uchwały sformułowanie „ustalając kierunki” nie niesie za sobą wskazania kierunków, celów czy priorytetów oczekiwanych od adresata uchwały. Wynika z tego wprost, że Rada nie określa kierunków działania a jedynie prezentuje oczekiwane efekty.

Ponadto brzmienie § 1 pkt 1) i 3) uchwały nasuwa wniosek, że uchwała nie jest skierowana do Prezydenta Miasta Tamowa, a do Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. w Tarnowie. Nakazanie przez Radę Miejską w Tarnowie kontynuowania i realizacji projektu „budowy instalacji kogeneracji do produkcji energii z przetworzonych odpadów komunalnych z wykorzystaniem ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej w Tarnowie” przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. w Tarnowie jest działaniem skierowanym do tej Spółki i oczekiwanym od Spółki, bowiem to jej organy, w szczególności Zarząd Spółki jest władny podejmować decyzję co do kontynuacji i realizacji określonego projektu. Także do Spółki należy decyzja z jakich źródeł ma być finansowana dana inwestycja, a z jakich źródeł finansowania zrezygnować.

Zatem powołana uchwała określiła konkretne działania oraz oczekiwane efekty nie wobec Prezydenta Miasta ale wobec innego podmiotu. Z tego też względu zapis ten wykracza poza ustawowe upoważnienie Rady Miejskiej wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosząc się natomiast do sformułowanych w treści § 1 uchwały „zaleceń”, niezależnie od powyższych zastrzeżeń, skarżący stwierdził, że przyjęte brzmienie nie stanowi określenia kierunków działania, celów, wytycznych czy wskazówek, a jest wskazaniem oczekiwanych przez Radę ściśle określonych działań i efektów. Rada bowiem nakazuje kontynuację i realizację opisanego projektu (pkt 1), doprowadzenie do skutecznego uniknięcia przymusowego umorzenia akcji (pkt 2), czy sfinansowanie projektu na określonych zasadach (pkt 3). Takie stanowisko Rady Miejskiej w Tarnowie wykracza daleko poza uprawnienie wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, będącym przepisem ogólnym i kierunkowym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, ale także w rozstrzygnięciach nadzorczych organów nadzoru prawnego, kwestia zakresu upoważnienia rady gminy do kształtowania kierunków działania wójta nie budzi większych zastrzeżeń. W dość spójny sposób podkreśla się tam brak upoważnienia rady gminy do stanowienia o szczególnych działaniach wójta, wskazania w uchwałach opartych na tej podstawie prawnej polecenia konkretnego działania. Podkreśla się, że takie działanie jest ograniczeniem samodzielności organu wykonawczego i wchodzeniem w zakres jego kompetencji.

W związku z powyższym zapisy zakwestionowanej uchwały sposób istotny i oczywisty naruszają prawo, wykraczając poza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz regulując zagadnienia określone w przepisach szczególnych, takich jak ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) czy Prawa energetycznego, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Wojewoda Małopolski odwołał się do rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w podobnych sprawach, zaznaczając, że znalazły one potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

Prezydent Miasta Tarnowa w odpowiedzi na skargę poinformował, że zaskarżona uchwała została w dniu 24 lutego 2022 r. uchylona w całości uchwałą Nr LXI/605/2022 Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie uchylenia uchwały w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta w obszarach miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło z mocą od dnia 27 maja 2021 r. Powyższe uzasadnia umorzenie postępowania.

Dalej organ podał, że wniesienie skargi było spowodowane tym, że Prezydent Miasta Tarnowa wystąpił do Wojewody Małopolskiego o wszczęcie postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności tej uchwały. Wnioskodawca wskazał, że zapisy uchwały naruszają dyspozycję art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda Małopolski zawiadomił wnoszącego o wszczęciu postępowania nadzorczego. Jednak postępowanie nie zakończyło się żadnym stanowiskiem organu nadzorczego.

W związku z powyższym, na LII sesję Rady Miejskiej zwołaną na 9 września 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie przedłożył projekt uchwały w sprawie uchylenia przedmiotowej uchwały. Rada nie podjęła uchwały o uchyleniu uchwały. Postanowieniem z dnia 8 grudnia 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 1051/21 WSA w Krakowie odrzucił skargę na przedmiotową uchwałę wniesioną przez Prezydenta Miasta Tarnowa.

W dniu 4 lutego 2022 r. do Rady Miejskiej w Tarnowie wpłynęła skarga Wojewody Małopolskiego, skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na uchwałę Nr XLIX/452/2021. Z uwagi na powyższe, Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie uwzględnił w porządku obrad punkt dotyczący stanowiska Rady Miejskiej w Tarnowie w przedmiocie wniesionej skargi. Na LXI zwyczajnej sesji w dniu 24 lutego 2022 r. Rada Miejska w Tarnowie podjęła uchwałę Nr LXI/605/2022 w sprawie uchylenia uchwały w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta w obszarach miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Rozpoczynając, wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.; zwana dalej p.p.s.a.), stanowiąc, że Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto w myśl art. 135 p.p.s.a. Sąd

stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.

Z punktu widzenia powyższego stwierdzić należy, że skarga okazała się być zasadna.

W związku z brakiem możliwości przeprowadzenia rozprawy zdalnej, stosownie do treści art. 15z⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (DZ.U. z 2020r.poz.1842 t.j. z późn. zmianami), w sprawie zarządzono przeprowadzenie posiedzenia niejawnego celem rozpoznania sprawy.

Zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 27 maja 2021 r., natomiast w dniu 24 lutego 2022r., po wniesieniu skargi, została uchylona uchwałą nr LXI.605/2022 Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie uchylenia uchwały w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta w obszarach miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło. Powstaje wobec tego pytanie, czy sprawa przed sądem administracyjnym, zainicjowana skargą, powinna być kontynuowana.

W ocenie Sądu uchylenie zaskarżonej uchwały po wniesieniu skargi do sądu nie czyniło postępowania w sprawie niniejszej bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Wprawdzie zaskarżona uchwała przestała obowiązywać, uchylona została bowiem w całości, nie oznacza to jednak, że uchwała ta nie może zostać poddana kontroli Sądu. Żaden przepis nie stanowi wprost o niedopuszczalności orzekania przez sąd w takim przypadku. Wyrażany jest jednak pogląd (przytoczony częściowo przez Gminę Miejską Tarnów w sprawie niniejszej), że uchylenie uchwały oznacza brak przedmiotu orzekania, a w konsekwencji konieczność umorzenia postępowania. Z poglądem tym nie można się zgodzić. Należy bowiem zauważyć, że uchylenie uchwały przez organ, który ją podjął nie wywołuje takich samych skutków jak orzeczenie sądowe. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty uchylenia - ex nunc. Oznacza to, że uchwała od daty jej podjęcia do daty uchylenia traktowana być musi jako istniejąca i wiążąca. Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili podjęcia uchwały - ex tunc. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd

oznacza więc, że uchwałę należy traktować tak, jakby nie była podjęta. Ta zasadnicza różnica między istotą i skutkami uchylenia uchwały a stwierdzeniem jej nieważności w trybie kontroli sądowej powoduje, że nie można uznać postępowania w sprawie niniejszej za bezprzedmiotowe. Wprawdzie ma to przede wszystkim znaczenie przy uchwałach będących aktami prawa miejscowego, z czym nie mamy do czynienia w niniejszym przypadku. Niemniej, o czym będzie mowa poniżej, skarżona uchwała była dość konkretna i nie można wykluczyć, że pośrednio w oparciu o nią doszło do powstania jakichś skutków prawnych. Stąd też Sąd rozpoznał sprawę merytorycznie.

Co się tyczy oceny skarżonej uchwały, to podstawą do jej kontroli jest przepis art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559 t.j.) o treści:

Art. 18. 1. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:

1) uchwalanie statutu gminy;

2) ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności;

Wykładni wspomnianego przepisu dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2022 r. III OSK 2900/21, LEX nr 3408289: „Na przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" nie można więc spoglądać jako na źródło kompetencji rady miasta względem prezydenta, gdyż jest to raczej przepis zapewniający i stanowiący podstawę koordynacji działań obu organów gminy podejmowanych z inicjatywy rady. 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. Wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwała o ustanowieniu kierunku działania wójta winna określać cele podstawowe (programy, strategie), które powinien realizować przez swoje działania

wójt. Powinna tym samym odnosić się do realizacji tych funkcji administracyjnych, których realizację rada gminy uznaje w danym momencie za pierwszoplanową”. W wyroku z dnia 11 lipca 2022 r. III OSK 3563/21 LEX nr 3369723 NSA wskazał: „Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta/burmistrza, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta/burmistrza podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą określać ogólnie strategie działania wójta/burmistrza, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy nie mogą natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań ani narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy”. Podobne stanowisko znajdujemy w wyrokach NSA z dnia 11 lipca 2022 r. III OSK 4043/21, LEX nr 3369665 i z dnia 1 czerwca 2022 r. III OSK 4140/21 LEX nr 3396061.

Kluczowa zatem jest odpowiedź na pytanie, czy skarżona uchwała w istocie stanowiła o kierunkach działania organu wykonawczego gminy. W ocenie Sądu należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, że uchwała wykroczyła poza ramy wskazane omawianym wyżej przepisem. W istocie, uchwała zawiera nie kierunki, ale wskazanie konkretnych działań i efektów, jakich oczekuje Rada Miejska w Tarnowie. Prawdą jest, że lektura uchwały nasuwa wrażenie, że jest ona skierowana nie do Prezydenta Miasta Tarnowa, a do Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. w Tarnowie, zwłaszcza jak chodzi o § 1 pkt 1 uchwały. Rada nie wskazuje generalnie kierunków, ale nakazuje kontynuację i realizację opisanego projektu (pkt 1) doprowadzenie do skutecznego uniknięcia przymusowego umorzenia akcji (pkt 2), czy sfinansowanie projektu na określonych zasadach (pkt 3). Nie ulega wątpliwości, że takie brzmienie uchwały wykracza daleko poza upoważnienie wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. i jako takie, jest sprzeczne z powołanym przepisem, a zatem w konsekwencji sprzeczne z prawem.

Jednakże zastosowanie się literalne do żądania stwierdzenia nieważności uchwały, zaprezentowane w skardze, w chwili obecnej nie jest możliwe. Zgodnie bowiem z art. 94 u.s.g.:

1. Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

2. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio.

Przypomnieć zatem należy, że przedmiotowa uchwała została podjęta w dniu 27 maja 2021r., zaś orzekanie w jej przedmiocie przypada na czas po upływie roku od jej podjęcia. Jak to trafnie zauważył WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 21 sierpnia 2019 r. II SA/Bd 490/19, LEX nr 2751993: „Nie tylko organ nadzoru, ale także sąd administracyjny, nie posiada kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, jeżeli nie stwierdzono ich nieważności z powodu upływu rocznego terminu od ich podjęcia, chyba, że uchybiono obowiązkowi ich przedłożenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W takiej sytuacji, o ile sąd administracyjny, na skutek skargi organu nadzoru lub innego uprawnionego podmiotu, stwierdzi że istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności zarządzenia (uchwały) - orzeka wyłącznie o ich niezgodności z prawem”.

Wobec powyższego orzeczono o niezgodności z prawem przedmiotowej uchwały w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono w oparciu o art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (DZ.U. 1028.265 t.j.). Na kwotę zasądzonych kosztów składa się wynagrodzenie pełnomocnika – radcy prawnego w kwocie 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy
Katarzyna Migda