



2026 -05- 1 1

Tarnobrzeg, dnia 2.03.2026 r.

Opinia prawna

**dotycząca projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnobrzegu
w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju
miasta Tarnobrzegu wraz z polemycznym odniesieniem się do negatywnej opinii wydanej
przez pełnomocnika z Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnobrzegu**

Przedmiot opinii.

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena prawna projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnobrzegu w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju miasta Tarnobrzegu, w szczególności pod kątem:

1. podstawy prawnej do podjęcia uchwały,
2. dopuszczalności wskazywania kierunków działania Prezydentowi Miasta,
3. prawidłowości zapisów dotyczących sprawozdawczości Prezydenta,
4. zgodności uchwały z zasadą legalizmu i podziałem kompetencji organów gminy.

Podstawę analizy stanowi przedłożony projekt uchwały wraz z uzasadnieniem. Dodatkowo w niniejszym piśmie przedstawiono stanowisko polemiczne względem negatywnej opinii dot. ww. projektu uchwały wydanej przez pełnomocnika z Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnobrzegu.

Podstawa prawna projektu uchwały RMT.

Projekt uchwały wskazuje jako podstawę prawną art. 18 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W ocenie opiniującego, przywołanie powyższych przepisów jest co do zasady zasadne. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym, natomiast w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawodawca wyraźnie przyznaje radzie kompetencję do uchwalania kierunków działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Należy przyjąć, iż rada gminy jest uprawniona do wyrażania stanowiska w zakresie polityki rozwoju lokalnego, w tym wskazywania priorytetów inwestycyjnych oraz oczekiwanych kierunków działań organu wykonawczego, o ile nie dochodzi do wkroczenia w sferę zastrzeżonych kompetencji prezydenta.

A. Odniesienie się do treści uchwały.

I. Charakter prawny uchwały.

Projekt uchwały ma charakter **intencyjny** oraz programowy.

Uchwała nie ustanawia norm generalnych i abstrakcyjnych, nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz nie wprowadza regulacji o charakterze powszechnie obowiązującym. Zawiera ona przede wszystkim wyrażenie woli Rady Miejskiej co do uznania określonych inwestycji za strategiczne oraz określenia oczekiwań wobec Prezydenta w zakresie podejmowania działań w ramach jego ustawowych kompetencji.

Tego rodzaju uchwały – o ile mieszczą się w granicach art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym – są dopuszczalne i stanowią przejaw wykonywania przez radę jej funkcji stanowiącej oraz wyznaczającej politykę rozwoju gminy.

II. Ocena § 1 projektu uchwały.

W § 1 projekt wskazuje jako strategiczne kierunki działania następujące inwestycje:

- połączenie ul. Warsztatowej z ul. Tuchowską,
- budowę zachodniej obwodnicy miasta,
- utworzenie nowej strefy przemysłowej.

Tego rodzaju zapis należy ocenić jako zgodny z kompetencjami rady gminy, albowiem rada – jako organ stanowiący – ma pełne prawo formułować priorytety rozwojowe oraz inwestycyjne.

Jednocześnie należy podkreślić, iż samo wskazanie inwestycji jako strategicznych nie przesądza o ich natychmiastowej realizacji, nie stanowi podstawy do zaciągania zobowiązań ani nie zastępuje procedur wynikających z ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo zamówień publicznych czy przepisów planistycznych.

Z tego względu zapis § 1 ma charakter deklaracyjny i jako taki nie budzi zastrzeżeń.

III. Ocena § 2 projektu uchwały – sprawozdawczość Prezydenta.

Najistotniejszy z punktu widzenia oceny legalności jest § 2 projektu uchwały, w którym sformułowano oczekiwanie, aby Prezydent Miasta Tarnowa w ramach sprawozdania z działalności międzysesyjnej przedstawiał informacje dotyczące postępu prac w zakresie wskazanych inwestycji.

W ocenie opiniującego zapis ten jest dopuszczalny i nie narusza prawa, z następujących względów:

1. Rada Gminy, jako organ kontrolny, posiada prawo do uzyskiwania informacji od organu wykonawczego, w szczególności w sprawach mających istotne znaczenie dla rozwoju miasta.
2. Projekt nie wprowadza formalnie nowego, odrębnego obowiązku sprawozdawczego w postaci raportów, sprawozdań okresowych czy dokumentów wymagających odrębnego trybu, lecz jedynie wskazuje zakres informacji, których rada oczekuje w ramach sprawozdania międzysesyjnego.
3. Należy podkreślić, iż **sprawozdawczość Prezydenta Miasta z działalności międzysesyjnej jest praktyką stałą i powszechną**, realizowaną na każdej sesji rady. Uchwała nie kreuje więc obowiązku nowego rodzaju, lecz doprecyzowuje tematykę informacji, które – w ocenie rady – powinny być uwzględniane w ramach już istniejącego mechanizmu informacyjnego opisanego w § 56 Statutu Rady Gminy Tarnowa.

W konsekwencji należy uznać, iż § 2 nie stanowi przekroczenia kompetencji rady, o ile jego interpretacja pozostanie w granicach „oczekiwania” i „informowania”, a nie przybierze formy nakazu prowadzenia konkretnych czynności wykonawczych. Jest to tym bardziej uzasadnione, albowiem uchwała w swej treści w żaden sposób takiego obowiązku nie kreuje dla adresata tej uchwały.

IV. Ocena § 3 projektu uchwały.

W § 3 projektu wskazano, iż wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Tarnowa. W przypadku uchwał intencyjnych zapis ten ma charakter typowo formalny. Należy jednak zaznaczyć, że „wykonanie” uchwały nie może być rozumiane jako obowiązek realizacji

inwestycji, gdyż do tego konieczne byłyby dalsze decyzje budżetowe, planistyczne oraz proceduralne. W kontekście przedmiotowej uchwały sformułowanie to należy rozumieć jako obowiązek organizacyjnego uwzględniania kierunków uchwały w działaniach prezydenta, w granicach jego kompetencji oraz możliwości finansowych miasta.

Z tego względu § 3 należy uznać za dopuszczalny pod względem prawnym.

V. Ocena § 4 projektu uchwały.

Zapis o wejściu w życie uchwały z dniem podjęcia jest prawidłowy, albowiem uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i nie wymaga publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

VI. Uwagi ogólne dotyczące ryzyka nadzoru wojewody.

Z punktu widzenia praktyki nadzorczej należy wskazać, iż organy nadzoru bywają krytyczne wobec uchwał, które próbują „wiązać” organ wykonawczy co do sposobu działania, szczególnie gdy uchwała wykracza poza określenie kierunków działania i wchodzi w sferę zarządzania lub administracji bieżącej.

W przedłożonym projekcie ryzyko to jest ograniczone, gdyż uchwała:

- ma charakter intencyjny,
- nie ustanawia nakazu realizacji inwestycji,
- nie ingeruje w decyzje wykonawcze prezydenta,
- nie tworzy formalnie nowego systemu sprawozdawczości, lecz odnosi się do informacji przedstawianych na sesjach.

Z tego względu należy wskazać, że uchwała – w jej aktualnym brzmieniu – powinna zostać uznana za zgodną z prawem.

VII. Wnioski końcowe.

1. Projekt uchwały posiada prawidłową podstawę prawną w art. 18 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.
2. Uchwała ma charakter intencyjny i programowy, nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz nie wprowadza regulacji o charakterze normatywnym.
3. Wskazanie strategicznych inwestycji w § 1 mieści się w kompetencjach rady jako organu stanowiącego i wyznaczającego kierunki rozwoju gminy.
4. Zapis § 2 uchwały dotyczący przekazywania informacji w ramach sprawozdania międzysesyjnego należy uznać za dopuszczalny, ponieważ nie ustanawia on nowego obowiązku sprawozdawczego, a jedynie doprecyzowuje zakres informacji, których rada oczekuje w ramach praktyki występującej na każdej sesji.
5. Uchwała w aktualnym kształcie nie narusza podziału kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym oraz nie ingeruje w sferę bieżącego zarządzania gminą.

VIII. Podsumowanie.

- Projekt uchwały należy ocenić jako **zgodny z prawem**, możliwy do podjęcia przez Radę Miejską w Tarnowie, przy założeniu interpretowania jej postanowień jako uchwały intencyjnej, wyznaczającej kierunki działania Prezydenta Miasta, bez kreowania nowych, formalnych obowiązków wykonawczych.
- Podkreślenia wymaga, iż oczekiwane w § 2 informacje mieszczą się w zakresie standardowej sprawozdawczości Prezydenta Miasta realizowanej podczas sesji, a zatem uchwała nie tworzy nowego, dodatkowego obowiązku, lecz stanowi jedynie doprecyzowanie treści informacji przedstawianych radzie.

B. Stanowisko polemiczne względem negatywnej opinii wydanej przez pełnomocnika z Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa – BRP.074.1.2026

Wskazać należy, iż tak naprawdę nie wiadomo z czego – na jakiej podstawie prawnej wydający opinię negatywną względem proponowanej uchwały wysnuł wniosek jakoby art. 18 ust.1 u.s.g. nie stanowił podstawy do wydania przedmiotowej uchwały. Co więcej, nie wskazano ani nie wyjaśniono dlaczego wskazany przepis nie kreował uprawnień do wydania przedmiotowej intencyjnej uchwały przez RMT.

Nawet przywołane przez opiniującego orzeczenie – postanowienie wydane przez WSA w Rzeszowie z dnia 8 września 2020 r. w sprawie II SA/Rz 27/20 w swej treści nie przesądza o niedopuszczalności tego rodzaju uchwał, a jedynie stanowi ocenę takich uchwał. Teza z tego postanowienia brzmi następująco: *„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 ogólnospołecznymi 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”* – (LEX nr 3070924). Lektura i analiza powyższego orzeczenia wprost prowadzi do konstatacji, iż w pełni dopuszczalnym i legalnym jest podjęcie tego rodzaju uchwały przez RMT o treści proponowanej w jej projekcie.

Idąc dalej należy wskazać, iż także druga podstawa prawna dla proponowanej uchwały jest w pełni zasadna i adekwatna pod względem celowościowym, logicznym jak i prawnym. Autor opinii negatywnej przyjmuje bardzo zawężającą wykładnię ww. przepisu twierdząc, że Rada Miejska może wskazywać cele, ale nie może wskazywać konkretnych inwestycji do zrealizowania przez Prezydenta Miasta. Jednakże przedmiotowa uchwała nie nakłada na organ wykonawczy tj. Prezydenta Miasta obowiązku przeprowadzenia tych inwestycji.

W żadnym fragmencie proponowanej uchwały nie pada zwrot „zobowiązuje się Prezydenta do wykonania tych inwestycji” / „Prezydent musi wykonać ww. inwestycje”. Co więcej uchwała nie wskazuje sposobu czy terminów realizacji przedmiotowych inwestycji. Brak jakiegokolwiek „narzucenia” czy „zobowiązania” dla organu wykonawczego w tym zakresie. Art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. mówi o „stanowieniu o kierunkach działania”. Ustawodawca:

- nie ograniczył „kierunków” do poziomu abstrakcyjnych haseł,
- nie zastrzegł, że muszą to być wyłącznie cele ogólne,
- nie zakazał wskazywania określonych przedsięwzięć.

„Kierunek działania” w języku prawnym i potocznym oznacza **wyznaczenie priorytetu, a nie wydanie polecenia wykonania**. W projekcie uchwały:

- nie ma terminu realizacji,
- nie ma sposobu wykonania,
- nie ma nakazu zabezpieczenia środków,
- nie ma sankcji,
- nie ma konstrukcji obowiązku.

To fundamentalna różnica która została pominięta w opinii negatywnej.

Także przywołane przez opiniującego orzeczenie w postaci wyroku NSA z dnia 19.03.2024 r. w sprawie III OSK 4055/21 nie ma racji bytu do zastosowania w kontekście oceny prawnej przedmiotowej uchwały. W przedmiotowym orzeczeniu NSA słusznie podniósł, iż: „(...) Podkreślenia wymaga, że funkcja wójta nie wyczerpuje się w pełnieniu roli organu wykonawczego, nie wyczerpuje jego wszelkich możliwości działania, ani przede wszystkim nie czyni go organem podporządkowanym i zależnym w pełni od rady gminy. Wójt z jednej strony jako organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy, lecz - co istotne - ma inicjatywę uchwałodawczą i przygotowuje projekty uchwał dla rady gminy, programując w ten sposób działalność rady gminy. (...) Jak zasadnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2022 r. (sygn. akt III OSK 2900/21) wykładnia przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie może tym samym ograniczyć się tylko do możliwych kontekstów językowych zwrotu "stanowienia o kierunkach jego działania", lecz musi uwzględniać również dyrektywy wykładni systemowej, co winno obejmować wskazany wyżej zespół przepisów określających ustrój gminy i jej organów oraz ich wzajemne powiązania i relacje prawne. **Z zawartego w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. zwrotu "stanowienie o kierunkach jego działania" wynika, iż uchwała rady gminy adresowana do wójta nie może dotyczyć konkretnej sprawy i wskazania sposobu jej załatwienia, tj. określenia skonkretyzowanego zadania, które wójt winien załatwić.** Przepis posługuje się pojęciem stanowienia o kierunkach działania, co należy odczytywać jako określanie przez radę ogólnych, generalnych i strategicznych w danym okresie celów (a nie zadań) działania wójta, które pozostają w zakresie właściwości gminy (...).”

W proponowanej uchwale brak nałożenia na Prezydenta Miasta obowiązku wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego działania połączonego np. ze sposobem jego wykonania czy terminu realizacji. Wskazanie inwestycji jako strategicznych nie oznacza nakazu jak i formy ich realizacji. I tak warto podnieść, że proponowana uchwała odnośnie inwestycji:

Ad. a) – połączenie ulicy Warsztatowej z ulicą Tuchowską nie wskazuje:

- ❖ konkretnego przebiegu (trasy) tego połączenia,
- ❖ długości tegoż połączenia,
- ❖ terminu jego wykonania,
- ❖ sposobu jego wykonania (sfinansowania),
- ❖ sankcji w przypadku braku wykonania tej inwestycji.

Ad. b) – budowa zachodniej obwodnicy miasta nie wskazuje:

- ❖ konkretnego przebiegu (trasy) tej obwodnicy,
- ❖ długości tej obwodnicy,
- ❖ przepustowości obwodnicy,
- ❖ terminu jej wykonania,
- ❖ sposobu jej wykonania (sfinansowania),
- ❖ sankcji w przypadku braku wykonania tej inwestycji,

Ad. c) - utworzenie nowej strefy przemysłowej nie wskazuje:

- ❖ konkretnego położenia (lokalizacji) tej strefy,
- ❖ wielkości tej strefy,
- ❖ terminu jej utworzenia,
- ❖ rodzaju działalności gospodarczej jaka może być lub też nie może być prowadzona w tej strefie,
- ❖ sankcji w przypadku braku wykonania tej strefy.

Nie sposób uznać tak ogólnych, intencyjnych zapisów uchwały za konkretne jednostkowe działania do wykonania przez Prezydenta Miasta.

Ponadto, należy zauważyć, iż wskazanie konkretnych inwestycji nie oznacza „nakazu wykonania tychże”. Rada Miejska Tarnowa podejmując uchwałę o proponowanej treści w zakresie określenia inwestycji strategicznych:

- nie tworzy nowych zadań gminy,
- nie przyznaje środków,
- nie zmienia WPF,
- nie wprowadza zadań do budżetu,
- nie ingeruje w kompetencje wykonawcze Prezydenta Miasta.

Rada Miejska wyraża wolę polityczną i społeczną wskazując i komunikując Prezydentowi Miasta które obszary są strategiczne. Tego rodzaju działanie Rady Miejskiej mieści się w istocie funkcji rady jako organu:

- stanowiącego,
- programowego,
- kontrolnego.

Całkowicie bezpodstawnym i nieuprawnionym pozostaje zatem twierdzenie opiniującego, iż tego rodzaju uchwała nakłada na Prezydenta Miasta Tarnowa jakikolwiek obowiązek w tymże zakresie. Rada Miejska w Tarnowie wskazuje w przedmiotowej uchwale cele jakie powinna osiągnąć Gmina Miasta Tarnów, zaś konkretny sposób, termin ich załatwienia oraz wszelkie szczegóły z tym związane są pozostawione Prezydentowi Miasta.

Warto w tym kontekście odnieść się do przytoczonego w opinii prawnej orzeczenia wyroku NSA z dnia 19.03.2024 r. w sprawie III OSK 4055/21: „(...) Na gruncie ustalania znaczenia tego przepisu konieczne staje się także wyróżnienie i określenie pojęcia zadania i celu. Oba pojęcia są podstawowymi elementami siatki pojęciowej nauki prawa administracyjnego. Posługuje się nimi ustawodawca, choć nie zdefiniował ich w treści prawa. W języku potocznym bardzo często traktowane są one intuicyjnie jako synonimy. Na gruncie języka prawnego nie mogą być jednak traktowane jako synonimy, gdyż ze względu na zakaz wykładni synonimicznej zabronione jest nadawanie różnym zwrotom tego samego znaczenia. Należy przyjąć, że "zadanie" postrzegać należy jako to, co należy wykonać, względnie postępowanie zmierzające do realizacji określonego jednostkowego obowiązku (celu). Z kolei celem jest pewien postulowany stan rzeczy, pewne wyobrażenie kształtu przyszłości pozostające w zakresie właściwości organu.(...)”.

Innymi słowy w projektowanej uchwale Rada chciałaby przedstawić Prezydentowi Miasta pewne cele do zrealizowania a nie skonkretyzowane i jednostkowe działania. Inwestycje zaproponowane przez Radę Miejską i uznane przez nią za strategiczne nie są (ze swej natury i skali) możliwe od wykonania / przeprowadzenia za pomocą jednostkowych konkretnych działań lecz są raczej emanacją pewnych procesów prowadzących do tych celów.

W kontekście powyższej argumentacji warto także zwrócić uwagę na:

- **wyrok NSA z dnia 6 marca 2025 r. (sygn. III OSK 2265/23)** zgodnie z którym: „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”.

- **wyrok NSA z dnia 23 października 2024r.** (sygn. III OSK 414/23) wedle którego: „(…) regulacja art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. – stanowiąc samodzielną podstawę działania rady gminy – upoważnia ją do wydawania aktów w sferze wewnętrznej funkcjonowania organów gminy. Akty te powinny zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. W takim przypadku ich podjęcie nie wymaga oparcia na odrębnym przepisie szczególnym, jak ma to miejsce w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Podejmowana na tej podstawie tzw. „uchwała kierunkowa” może wskazywać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien kierować się w ramach wykonywania swoich zadań, lecz nie może zawierać zobowiązań do określonego działania. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie jest uprawniona do nakazywania organowi wykonawczemu ani stosowania określonych rozwiązań prawnych, ani narzucania sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Uchwały tego rodzaju powinny mieć charakter programowy (intencyjny) i wewnętrzny, a zatem zawierać wyłącznie wytyczne lub zalecenia”.

W tym zakresie należy podnieść, iż przedmiotem projektowanej uchwały nie są władcze rozstrzygnięcia w indywidualnej kwestii czy nakazy konkretnego i jednostkowego załatwienia danej sprawy. Rada wyznacza Prezydentowi cele do wykonania – nic więcej. Jednocześnie nie sposób przyjąć, aby z treści normatywnej projektu uchwały można było wywieść istnienie polecenia podjęcia określonego działania. Dla oceny dopuszczalności uchwały podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. konieczne jest ustalenie, czy zobowiązuje ona organ wykonawczy do określonego sposobu załatwienia konkretnej sprawy albo określa sposób jej wykonania.

Celem dopełnienia powyższej argumentacji należy także sięgnąć do komentarzy dotyczących powyższej problematyki – tj. art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. I tak wedle:

- ❖ **Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym:** „Rada gminy jest organem o kompetencji generalnej – do jej właściwości należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy niezastrzeżone przez ustawy na rzecz innych organów (art. 18 ust.1). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7.12.2009 r., I OSK 716/09 ¹²⁸, „właściwość rady gminy [...] «we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy» (art. 18 ust. 1 u.s.g.) należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g., tj. poprzez działalność polegającą na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań niewładczych np. o charakterze intencyjnym, pod jednym wszakże warunkiem. Mianowicie, jeśli pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisie prawa”. Podobnie w tej kwestii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 3.08.2021 r., II SA/OI 429/21 ¹²⁹, stwierdzając, że: „Ustawa o samorządzie gminnym w art. 18 ust. 1 przyznaje domniemanie właściwości na rzecz organu stanowiącego i kontrolnego – rady gminy (...)”.

- ❖ **Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III:** „(...) przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), (...)”.
- ❖ **Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV:** „(...) **Stanowienie o kierunkach działania wójta** oznacza generalnie władcze (wiążące dla wójta) określanie celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. Może ono przybierać formy aktów tzw. kierownictwa wewnętrznego (wytycznych) albo udzielania wójtowi zaleceń i wskazówek w konkretnych sprawach. Może też, oprócz form par excellence imperatywnych, polegać na upoważnieniu wójta do podejmowania określonych działań lub wyrażaniu na nie zgody bądź przyzwolenia.(...)”.

W dalszej części swojej opinii jej autorka przywołuje art. 10e u.s.g. jako odpowiednie narzędzie do decydowania przez Radę Miejską o strategicznych kierunkach rozwoju miasta. Jednakże tego rodzaju argumentacja nie przystaje do tematyki uchwały jaka miałaby zostać podjęta. Strategia rozwoju:

- jest dokumentem planistycznym o określonej procedurze,
- ma charakter długofalowy,
- wymaga konsultacji.

Warto wskazać, iż ustawa o samorządzie gminnym nigdzie nie stanowi (ani nie przesądza), iż jedyną formą określania kierunków rozwoju jest strategia. W tym zakresie uznać należy, iż art. 18 ust.2 pkt 2 u.s.g. funkcjonuje „równolegle” do przywołanej regulacji. Jeden przepis nie wyklucza możliwości zastosowania drugiego. Rada Miejska może:

- przyjąć strategię,
- ale też podejmować uchwały kierunkowe,
- wyrażać priorytety,
- zajmować stanowiska programowe.

Nie ma tu kolizji norm wskazanych jak wyżej.

C. Stanowisko polemiczne względem negatywnej opinii wydanej przez pełnomocnika z Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa – BRP.074.8.2021 załączonej do opinii jak z pkt A.

Odnosząc się do treści ww. opinii wskazać wypada, iż dotyczyła ona zupełnie innej problematyki niż uchwała projektowana tj. dotyczyła kierunków działania Prezydenta Miasta w obszarach miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło. Tematyka proponowanej uchwały nie jest chociażby zbliżona do ww. zakresu spraw. Jedynym łącznikiem z projektowaną uchwałą jest podanie tożsamej podstawy prawnej tj. art. 18 ust.2 pkt 2 u.s.g. Jednakże to zdecydowanie za mało aby szukać jakichkolwiek powiązań czy odniesień do projektowanej uchwały intencyjnej dot. przecieź kwestii strategicznych inwestycji. Tym niemniej całość argumentacji dotyczącej opinii negatywnej z pkt A. należy także odnieść względem i tej opinii.

Odnośnie zaś wyroku WSA w Krakowie w sprawie II SA/Kr 351/22 z dnia 16 listopada 2022 dotyczącego uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 27 maja 2021 r. Nr XLIX/452/2021 r. (kierunki działania Prezydenta Miasta w obszarach miejskiej gospodarki odpadami oraz zaopatrzenia w ciepło) podnieść należy, iż:

- 1) zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 27 maja 2021 r., natomiast w dniu 24 lutego 2022 r., 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,
- 2) nie było żadnej potrzeby ani konieczności aby WSA w Krakowie wypowiadał się na temat tej uchwały, albowiem przed wydaniem wyroku została ona uchylona i nie obowiązywała już w obrocie prawnym,
- 3) w tej uchwale nie określono kierunków działania,
- 4) w tej uchwale nie wskazano, że adresatem tej uchwały jest Prezydent Miasta Tarnowa, lecz MPEC S.A.

Zachodzi zatem wobec powyższego brak związku przedmiotowego powyższego orzeczenia z projektowaną uchwałą.

Kończąc powyższe rozważania należy wskazać, iż projektowana uchwała:

- nie nakłada obowiązku prawnego na Prezydenta Miasta,
- nie ingeruje w kompetencje wykonawcze Prezydenta Miasta,
- nie tworzy nowych zadań Gminy,
- nie wprowadza nowych zadań do budżetu Gminy,
- nie narzuca ani nie obliguje Prezydenta Miasta do konkretnego czy jednostkowego wykonania celów w niej zawartych,
- nie modyfikuje ani nie ingeruje w Statut Rady Miejskiej,
- nie zastępuje ani nie kreuje strategii rozwoju Miasta,
- nie tworzy normy prawnej,
- nie narusza zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji,
- ma charakter programowy – intencyjny,
- jest wyrazem politycznego i społecznego oczekiwania w zakresie realizacji celów w niej zawartych,
- stanowi wyraz samodzielności Gminy Miasta Tarnów zgodnie z art. 165 Konstytucji.

Przechodząc do analizy dalszej treści opinii w zakresie rzekomego obowiązku sprawozdawczego Prezydenta Miasta w kontekście przedstawiania radnym informacji dotyczących kwestii jak w § 2 projektowanej uchwały podnieść należy, iż projektowana uchwała:

- a. nie zmienia Statutu Rady Miasta Tarnowa ani nie ingeruje w jego zapisy,
- b. nie wprowadza nowego obowiązku / nowej normy zachowania się dla Prezydenta Miasta,
- c. wprost używa zwrotu: „oczekuje się” – którego nie sposób uznać za imperatyw / przymus / obowiązek działania dla Prezydenta Miasta,
- d. odwołuje się do już istniejącego sprawozdania zgodnego z § 56 Statutu Rady Miasta Tarnowa, tym bardziej iż ten zapis Statutu wskazuje co „w szczególności” powinno zawierać takie sprawozdanie, nie wskazując jednocześnie elementów obligatoryjnych takiego sprawozdania,

Konkludując powyższe wnioski, należy wskazać, iż brak jakichkolwiek przeszkód prawnych aby Prezydent Miasta Tarnowa właśnie w ramach tego rodzaju już istniejącej regulacji statutowej składał Radzie Miejskiej sprawozdania z wykonania celów postawionych

**JAKUB NAPORA
KANCELARIA RADCY PRAWNEGO**

ul. Kazimierza Wielkiego 25 I piętro, 32-700 Bochnia
tel. kom. 795-000-217, e-mail: kancelaria@jakubnapora.pl
NIP: 868-168-58-58, REGON: 121449574
<http://napora-godlewski.pl/>

**KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
RAFAŁ GODLEWSKI**

ul. Krakowska 7/1 (lokal),
ul. Romana Dmowskiego 7 (adres do doręczeń)
33-100 Tarnów, tel: 604 702 062
e-mail: rafalgodlewski@o2.pl
<http://napora-godlewski.pl/>

przed nim w projektowanej uchwale, tym bardziej iż w tym zakresie – tj. w zakresie składania takich sprawozdań względem niego Rada „wysuwa” oczekiwanie a nie żądanie lub obowiązek czy nakaz działania.

Jakub Napora
Jakub Napora
RADCA PRAWNY
KR-2791

Rafał Godlewski
Rafał Godlewski
Radca Prawny
KR3936