



DII, ewy
faworec
Grażyna Barwacz

Rady Miejskiej w Tarnobrzegu
2026-05-11

ZACH&PARTYŃSKA-DUCHNIK
SUROWIEC
KANCELARIE

Opinia prawna dotycząca dopuszczalności podjęcia uchwały Rady Miejskiej w Tarnobrzegu w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju miasta Tarnobrzegu

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena prawna dopuszczalności wydania uchwały Rady Miejskiej w Tarnobrzegu w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju miasta Tarnobrzegu w brzmieniu przedłożonym w projekcie ww. uchwały (dalej, jako: „Uchwała”) pod względem jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2025. 1153 t.j.) oraz pod względem jej mocy prawnej i skuteczności jako aktu podejmowanego przez organ stanowiący gminy.

Zakres niniejszej opinii obejmuje również odniesienie się do stanowiska przedstawionego w opinii prawnej dotyczącej projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnobrzegu w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju miasta Tarnobrzegu, złożonego przez grupę radnych o znaku: BRP.074.1.2026 (dalej, jako: „Opinia Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnobrzegu”) w szczególności w zakresie podniesionych w niej wątpliwości dotyczących podstawy prawnej uchwały oraz jej ewentualnej ingerencji w kompetencje Prezydenta Miasta Tarnobrzegu jako organu wykonawczego gminy. Celem opinii jest ustalenie, czy istnieją podstawy prawne do uznania uchwały za sprzeczną z prawem.

2. Wnioski opinii

Projekt uchwały Rady Miejskiej w Tarnobrzegu w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju miasta Tarnobrzegu znajduje ważną podstawę prawną w art. 18 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Wskazanie w § 1 projektu Uchwały inwestycji uznanych za strategiczne dla rozwoju miasta stanowi określenie kierunków działania organu wykonawczego i nie ingeruje w zakres kompetencji Prezydenta Miasta Tarnobrzegu. Regulacja zawarta w § 2 projektu Uchwały nie ustanawia nowego obowiązku prawnego, lecz określa zakres informacji przedstawianych radnym w ramach sprawozdania z działalności międzysesyjnej.

Projekt Uchwały posiada prawidłową i skuteczną podstawę prawną oraz nie zawiera postanowień, które mogłyby zostać uznane za naruszające przepisy prawa lub stanowić podstawę do stwierdzenia jej nieważności w trybie nadzoru.

Argumentacja przedstawiona w Opinii Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa nie zasługuje na aprobatę, gdyż opiera się na zawężającej wykładni art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wykładnia ta pozostaje w sprzeczności zarówno z funkcją tego przepisu, jak i z jego ugruntowanym rozumieniem w orzecznictwie sądów administracyjnych.

3. Zakres regulacji zawartych w projekcie uchwały

Zakres regulacji zawartej w projekcie Uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju miasta Tarnowa obejmuje wskazanie przez organ stanowiący gminy strategicznych kierunków działań w zakresie rozwoju infrastrukturalnego oraz gospodarczego miasta Tarnowa, a także określenie sposobu informowania Rady Miejskiej o działaniach podejmowanych w tym zakresie przez Prezydenta Miasta Tarnowa.

Zgodnie z §1 projektu Uchwały Rada Miejska w Tarnowie wskazuje strategiczne kierunki działania dla rozwoju miasta Tarnowa poprzez określenie konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju miasta, stanowiąc że: *„wskazuje się jako strategiczne kierunki działania dla rozwoju miasta Tarnowa następujące inwestycje:*

- a) połączenie ul. Warsztatowej z ul. Tuchowską,*
- b) budowę zachodniej obwodnicy miasta,*
- c) utworzenie nowej strefy przemysłowej.”*

Jednocześnie projekt Uchwały w §2 odnosi się do kwestii informowania Rady Miejskiej w Tarnowie o działaniach podejmowanych w zakresie przygotowania oraz realizacji wskazanych inwestycji. W tym zakresie wskazano, że: *„oczekuje się, że Prezydent Miasta Tarnowa będzie w ramach sprawozdania ze swojej działalności międzysesyjnej przedstawiał radnym informacje dotyczące: 1) aktualnego stanu przygotowań i prac związanych z inwestycjami, 2) przeprowadzonych rozmów, spotkań i uzyskanych ustaleń, 3) możliwych źródeł finansowania, w tym ze środków zewnętrznych, 4) ewentualnych potrzeb uzyskania wsparcia ze strony Rady Miejskiej”.*

W dalszej części projektu Uchwały w §3 wskazano, że: *„wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Tarnowa”,* natomiast zgodnie z §4 *„Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.*

4. Kompetencje rady gminy do podejmowania uchwał kierunkowych

Ocena dopuszczalności podjęcia Uchwały wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, czy Rada Miejska w Tarnowie posiada ustawową kompetencję do określania kierunków działań w

zakresie realizacji inwestycji o charakterze strategicznym dla rozwoju miasta. Podstawę prawną działania organu stanowiącego w tym zakresie należy rozpatrywać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w szczególności art. 18 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy rozstrzyga wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten ustanawia zasadę ogólnej właściwości rady gminy, jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym. Tym samym rada gminy jest uprawniona do zajmowania stanowiska w sprawach dotyczących rozwoju gminy oraz kształtowania kierunków jej polityki rozwojowej, w tym w szczególności w sprawach odnoszących się do infrastruktury publicznej oraz przedsięwzięć inwestycyjnych mających znaczenie dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej.

Uzupełnieniem powyższej regulacji jest art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz przyjmowanie sprawozdań z ich działalności. Przepis ten wprost przyznaje radzie gminy kompetencję do określania strategicznych kierunków działania organu wykonawczego w sprawach należących do zakresu działania gminy. Uchwały podejmowane na tej podstawie mają charakter kierunkowy i służą określeniu celów oraz priorytetów działań, które w ocenie organu stanowiącego powinny być realizowane przez organ wykonawczy w ramach prowadzenia polityki samorządowej.

Istotą uchwał kierunkowych jest zatem wskazanie przez radę gminy **priorytetów oraz strategicznych obszarów działania, przy jednoczesnym pozostawieniu organowi wykonawczemu swobody w zakresie wyboru sposobu i form realizacji tych działań.**

Uchwała kierunkowa nie może zastępować organu wykonawczego w wykonywaniu jego ustawowych kompetencji ani przesądzać o sposobie prowadzenia konkretnych działań administracyjnych lub inwestycyjnych. Jej funkcją jest jedynie wyrażenie stanowiska organu stanowiącego w zakresie kierunków rozwoju gminy oraz wskazanie przedsięwzięć uznanych przez ten organ za szczególnie istotne z punktu widzenia interesu wspólnoty samorządowej.

W analizowanej sprawie przedmiot Uchwały odnosi się do inwestycji o charakterze infrastrukturalnym oraz gospodarczym, obejmujących w szczególności rozwój układu komunikacyjnego miasta oraz tworzenie warunków dla rozwoju działalności gospodarczej poprzez utworzenie nowej strefy przemysłowej. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju przedsięwzięcia pozostają w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie mieszczą się one w katalogu zadań własnych gminy związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w szczególności w zakresie infrastruktury drogowej oraz rozwoju gospodarczego.

W tym kontekście Rada Miejska w Tarnowie pozostaje uprawniona do zajęcia stanowiska w przedmiocie kierunków rozwoju miasta oraz do wskazania przedsięwzięć inwestycyjnych, które

w jej ocenie powinny stanowić priorytet w działaniach podejmowanych przez organ wykonawczy gminy. **Wskazanie określonych inwestycji jako strategicznych kierunków działania nie oznacza przejęcia przez organ stanowiący kompetencji organu wykonawczego, lecz stanowi realizację ustawowego uprawnienia rady gminy do określania kierunków działania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.**

Istotne znaczenie ma przy tym charakter prawny Uchwały. **Jej treść nie przesądza o sposobie realizacji wskazanych inwestycji, nie określa trybu podejmowania konkretnych czynności administracyjnych ani nie ingeruje w bieżące wykonywanie zadań przez Prezydenta Miasta Tarnowa.** Uchwała ogranicza się do wskazania kierunków polityki inwestycyjnej miasta oraz określenia przedsięwzięć, które w ocenie organu stanowiącego mają strategiczne znaczenie dla rozwoju Tarnowa. Jednocześnie przewidziane w niej oczekiwanie przedstawiania radnym informacji w ramach sprawozdań z działalności międzysesyjnej pozostaje w bezpośrednim związku z funkcją kontrolną rady gminy wobec organu wykonawczego.

Uchwała mieści się w tym zakresie w formule uchwały kierunkowej podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i pozostaje zgodna z ustawowym podziałem kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym gminy.

5. Charakter prawny uchwał kierunkowych

Uchwały podejmowane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym mają charakter **tzw. uchwał kierunkowych**. Ich istotą jest określenie przez radę gminy **priorytetów działania organu wykonawczego w sprawach pozostających w zakresie działania gminy, przy jednoczesnym zachowaniu autonomii tego organu w zakresie sposobu realizacji tych celów.**

Zakres tej kompetencji został jednoznacznie wyjaśniony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W szczególności wskazano, 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”* (wyrok NSA z dnia 19 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 4055/21).

Podobnie w wyroku dotyczącym przedmiotu uchwał kierunkowych Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: *„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”* (wyrok NSA z dnia 23 października 2024 r., sygn. akt III OSK 414/23). Jednocześnie w tym samym orzeczeniu podkreślono charakter uchwał kierunkowych jako aktów o charakterze programowym i wewnętrznym: *„Regulacja prawna art. 18*

ust. 2 pkt 2 u.s.g. będąc samodzielną podstawą do działania rady gminy upoważnia ją do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy. Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. 'uchwała kierunkowa' może wskazywać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały, zawierać wytyczne dla tego organu, a nie zobowiązania do określonego w nich działania'.

W najnowszym orzecznictwie NSA doprecyzowano również znaczenie samego pojęcia „stanowienia o kierunkach działania”. Wskazano, że: *„Przepis posługuje się pojęciem stanowienia o kierunkach działania, co należy odczytywać jako określanie przez radę ogólnych, generalnych i strategicznych w danym okresie celów działania wójta, które pozostają w zakresie właściwości gminy, znajdują aktualnie lub mogą w przyszłości znaleźć źródła finansowania w budżecie gminy”* (wyrok NSA z dnia 6 marca 2025 r., sygn. akt III OSK 2265/23).

Zbieżne stanowisko prezentują także wojewódzkie sądy administracyjne. W szczególności wskazuje się, że: *„Stanowienie o kierunkach działalności wójta obejmuje decydowanie przez radę gminy w formie uchwały o jego zadaniach i celach, które powinien poprzez swoją działalność osiągnąć”* (wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2026 r., sygn. akt III SA/Łd 786/25). Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że warunkiem legalności uchwały kierunkowej jest jej odniesienie do spraw pozostających w zakresie działania gminy. Jak wskazano: *„Aby stwierdzić legalność określonego aktu rady gminy, konieczne jest ustalenie, czy dotyczy on kwestii pozostających w zakresie działania gminy (art. 18 ust. 1 u.s.g.), a zatem czy został podjęty w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 u.s.g.)”* (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2025 r., sygn. akt II SA/Go 374/25).

Z przywołanego orzecznictwa wynika, że art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje radzie gminy kompetencję do określania ogólnych kierunków działania organu wykonawczego w sprawach należących do zakresu działania gminy, przy jednoczesnym zachowaniu jego samodzielności w zakresie sposobu realizacji tych działań. Granicą tej kompetencji jest niedopuszczalność ingerencji w sferę wykonywania zadań przez organ wykonawczy, w szczególności poprzez narzucenie mu sposobu rozstrzygnięcia konkretnej sprawy lub określenie szczegółowego trybu działania.

W realiach niniejszej sprawy Uchwała ogranicza się do wskazania inwestycji uznanych przez Radę Miejską w Tarnowie za strategiczne dla rozwoju miasta oraz do określenia zakresu informacji przedstawianych radnym w ramach sprawozdań z działalności Prezydenta Miasta Tarnowa. Jej treść nie określa sposobu realizacji tych inwestycji ani nie wkracza w sferę wykonywania ustawowych kompetencji organu wykonawczego.

Dla pełności wyводу wskazać należy, że odmienna ocena prawna mogłaby powstać w sytuacji, gdyby treść Uchwały prowadziła do bezpośredniego zobowiązania Prezydenta Miasta Tarnowa do podjęcia określonych czynności w konkretny sposób lub w określonym terminie. Za wykraczające poza kompetencję rady gminy wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym należałoby uznać w szczególności postanowienia o charakterze nakazowym, np. w brzmieniu: *„zobowiązuje się Prezydenta Miasta Tarnowa do realizacji inwestycji polegającej na*

budowie zachodniej obwodnicy miasta do dnia 31 grudnia 2028 r.”, „zobowiązuje się Prezydenta Miasta Tarnowa do zabezpieczenia w budżecie miasta środków finansowych na realizację inwestycji polegającej na połączeniu ul. Warsztatowej z ul. Tuchowską”, „nakazuje się Prezydentowi Miasta Tarnowa podjęcie działań zmierzających do utworzenia nowej strefy przemysłowej poprzez przygotowanie dokumentacji projektowej oraz wszczęcie procedury inwestycyjnej”. Tego rodzaju regulacje prowadziłyby bowiem do narzucenia organowi wykonawczemu sposobu działania oraz do przejścia przez radę gminy kompetencji należących do sfery wykonywania zadań przez Prezydenta Miasta Tarnowa.

6. Ocena projektu uchwały Rady Miejskiej

Ocena projektu Uchwały wymaga odniesienia jej poszczególnych postanowień do zakresu kompetencji przysługujących Radzie Miejskiej w Tarnowie na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz do ustrojowej relacji pomiędzy organem stanowiącym, a organem wykonawczym gminy.

Postanowienie zawarte w §1 projektu Uchwały polega na wskazaniu przez Radę Miejską w Tarnowie inwestycji uznanych za strategiczne dla rozwoju miasta. Regulacja ta nie ustanawia obowiązku realizacji wskazanych przedsięwzięć inwestycyjnych ani nie określa sposobu ich wykonania. Wskazanie, jako strategicznych kierunków działania inwestycji polegających na połączeniu ul. Warsztatowej z ul. Tuchowską, budowie zachodniej obwodnicy miasta oraz utworzeniu nowej strefy przemysłowej należy traktować, jako **wyrażenie stanowiska organu stanowiącego w zakresie priorytetów rozwoju infrastrukturalnego i gospodarczego miasta**. Tego rodzaju regulacja mieści się w kompetencji rady gminy do określania kierunków działania organu wykonawczego i nie prowadzi do przejścia przez organ stanowiący zadań należących do sfery wykonawczej.

Szczególnej oceny wymaga regulacja zawarta w §2 projektu Uchwały, dotycząca przedstawiania przez Prezydenta Miasta Tarnowa informacji w ramach sprawozdań z działalności międzysesyjnej. Zgodnie z tym przepisem *„oczekuje się, że Prezydent Miasta Tarnowa będzie w ramach sprawozdania ze swojej działalności międzysesyjnej przedstawiał radnym informacje dotyczące: aktualnego stanu przygotowań i prac związanych z inwestycjami, przeprowadzonych rozmów, spotkań i uzyskanych ustaleń, możliwych źródeł finansowania, w tym ze środków zewnętrznych, oraz ewentualnych potrzeb uzyskania wsparcia ze strony Rady Miejskiej”*.

Treść tej regulacji nie ustanawia nowego obowiązku prawnego po stronie organu wykonawczego gminy. Użyte w projekcie Uchwały sformułowanie *„oczekuje się”* nie ma charakteru normatywnego ani nakazowego i nie prowadzi do powstania po stronie Prezydenta Miasta Tarnowa obowiązku o charakterze materialnoprawnym. Postanowienie to określa jedynie zakres informacji, które w ocenie organu stanowiącego powinny być przedstawiane radnym w ramach bieżącego informowania o działaniach podejmowanych w obszarze inwestycji uznanych za strategiczne dla rozwoju miasta.

Regulacja ta pozostaje w bezpośrednim związku z funkcją kontrolną rady gminy oraz z obowiązkiem informowania organu stanowiącego o działaniach podejmowanych przez organ wykonawczy. W tym znaczeniu §2 projektu Uchwały nie wprowadza nowej kategorii obowiązku sprawozdawczego, lecz określa zakres informacji przekazywanych radnym w ramach funkcjonującego w praktyce samorządowej mechanizmu sprawozdań z działalności międzysesyjnej organu wykonawczego.

Postanowienie zawarte w §3 projektu Uchwały, zgodnie z którym wykonanie Uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Tarnowa, ma charakter ustrojowo-techniczny i stanowi standardowy element konstrukcyjny uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Postanowienie §4 projektu Uchwały określa moment jej wejścia w życie poprzez wskazanie, że Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Postanowienie to nie budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z obowiązującymi przepisami prawa i stanowi typowy element konstrukcyjny aktów podejmowanych przez organy stanowiące gminy.

Analiza treści projektu Uchwały prowadzi do wniosku, że jej postanowienia nie ingerują w sposób wykonywania zadań przez Prezydenta Miasta Tarnowa ani nie narzucają organowi wykonawczemu określonego sposobu działania. Uchwała ogranicza się do wskazania inwestycji uznanych przez Radę Miejską w Tarnowie za strategiczne dla rozwoju miasta oraz do określenia zakresu informacji przekazywanych radnym w ramach sprawozdań z działalności międzysesyjnej.

Projekt Uchwały pozostaje w granicach kompetencji Rady Miejskiej w Tarnowie wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i nie stanowi ingerencji w sferę wykonywania zadań przez organ wykonawczy gminy.

8. Ocena argumentów przedstawionych w opinii Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa

Zasadnicza teza Opinii Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa sprowadza się do twierdzenia, że rada gminy, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, może wskazywać wyłącznie cele o charakterze ogólnym, natomiast nie może odnosić się do konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, gdyż prowadziłoby to do niedopuszczalnego wskazywania sposobu działania organu wykonawczego. Taka wykładnia nie zasługuje na aprobatę.

Jest ona nadmiernie zawężająca, nie wynika z treści ustawy i pozostaje w sprzeczności z kierunkiem wykładni przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Po pierwsze, art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie posługuje się pojęciem „celów ogólnych”, lecz pojęciem „kierunków działania” prezydenta miasta. Jest to pojęcie szersze. Obejmuje ono nie tylko abstrakcyjne deklaracje programowe, ale także określenie tych obszarów aktywności gminy, które organ stanowiący uznaje za priorytetowe w danym okresie. W przeciwnym razie kompetencja rady gminy do stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego zostałaby sprowadzona do formułowania ogólników pozbawionych jakiegokolwiek znaczenia

normatywnego i ustrojowego. Taka wykładnia prowadziłaby w istocie do pozbawienia normy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z realnej treści kompetencyjnej, czego zaakceptować nie sposób.

Po drugie, sama treść orzecznictwa, na które należy się w tej sprawie powołać, przeczy założeniu przyjętemu w Opinii Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa. Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie 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” (wyrok NSA z dnia 19 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 4055/21). Z cytowanego orzeczenia **nie wynika zatem zakaz wskazywania przez radę konkretnych przedsięwzięć jako elementów polityki rozwojowej gminy.** Wynika z niego jedynie zakaz nakładania na organ wykonawczy obowiązku wykonania ściśle określonego działania w oznaczony sposób lub terminie.

Po trzecie, również w kolejnym orzeczeniu NSA przesądził granicę dopuszczalnej ingerencji rady gminy, stwierdzając, że „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” (wyrok NSA z dnia 23 października 2024 r., sygn. akt III OSK 414/23). Istotą ograniczenia nie jest więc sam stopień konkretyzacji celu, lecz **wejście przez radę w sferę wykonawczą poprzez wskazanie sposobu załatwienia sprawy.** To rozróżnienie ma w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie. Czym innym jest bowiem wskazanie, że strategicznym kierunkiem rozwoju miasta pozostaje połączenie ul. Warsztatowej z ul. Tuchowską, budowa zachodniej obwodnicy miasta oraz utworzenie nowej strefy przemysłowej, a czym innym nakazanie Prezydentowi Miasta Tarnowa sporządzenia dokumentacji, wszczęcia określonej procedury, zabezpieczenia środków w budżecie, zawarcia konkretnych umów albo zakończenia inwestycji w oznaczonym terminie. Dopiero ta druga sytuacja oznaczałaby przekroczenie granic art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Po czwarte, NSA wprost dopuścił, aby uchwała kierunkowa wskazywała priorytety i wytyczne dla organu wykonawczego. Jak wskazano: „Regulacja prawna art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. będąc samodzielną podstawą do działania rady gminy upoważnia ją do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy. Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. 'uchwała kierunkowa' może wskazywać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały, zawierać wytyczne dla tego organu, a nie zobowiązania do określonego w nich działania” (wyrok NSA z dnia 23 października 2024 r., sygn. akt III OSK 414/23). Nie sposób pogodzić tej tezy z twierdzeniem, że rada gminy może ograniczyć się wyłącznie do deklaracji celu całkowicie oderwanego od jakiegokolwiek realnego przedsięwzięcia. **Jeżeli ustawa i orzecznictwo dopuszczają wskazanie priorytetów, to tym samym dopuszczają**

także wskazanie tych inwestycji, które taki priorytet konkretyzują, pod warunkiem że uchwała nie wchodzi w sferę wykonania.


Po piąte, stanowisko Opinii Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa pomija znaczenie art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów, a do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w szczególności w zakresie infrastruktury drogowej i rozwoju gospodarczego, to rada gminy nie tylko może, ale wręcz powinna zajmować stanowisko co do priorytetów inwestycyjnych miasta. Teza, że rada może mówić wyłącznie o celach całkowicie ogólnych, abstrahujących od konkretnych zamierzeń inwestycyjnych, oznaczałaby w praktyce odcięcie organu stanowiącego od realnego wpływu na politykę rozwojową gminy, mimo że właśnie w tym celu ustawodawca przyznał radzie kompetencję do stanowienia o kierunkach działania prezydenta miasta.

Dodatkowo argumentacja Opinii Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa opiera się na błędnym utożsamieniu „określenia kierunku” ze „wskazaniem sposobu realizacji”. Te pojęcia nie są tożsame. Kierunek działania odpowiada na pytanie, jakie obszary aktywności gminy powinny być uznane za priorytetowe. Sposób realizacji odpowiada natomiast na pytanie, jakimi środkami prawnymi, organizacyjnymi, finansowymi i technicznymi organ wykonawczy zamierza ten priorytet urzeczywistnić. Projekt Uchwały odnosi się wyłącznie do pierwszej z tych płaszczyzn. W § 1 i2 Uchwały nie ma ani jednego postanowienia określającego tryb działania Prezydenta Miasta Tarnowa, źródło finansowania, harmonogram, kolejność czynności, obowiązek przygotowania dokumentacji, wszczęcia procedury czy zawarcia określonej umowy. Nie ma zatem podstaw, by twierdzić, że sama identyfikacja inwestycji strategicznych stanowi niedozwolone określenie sposobu działania.

Równocześnie, gdyby przyjąć tok rozumowania wskazany w Opinii Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa, kompetencja rady gminy z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zostałaby zredukowana do możliwości przyjmowania uchwał pozbawionych realnej treści, sprowadzających się do deklaracji w rodzaju „należy rozwijać miasto”, „należy poprawiać infrastrukturę” albo „należy wspierać gospodarkę lokalną”. Taka interpretacja nie daje się obronić ani językowo, ani funkcjonalnie. Przepis o stanowieniu o kierunkach działania organu wykonawczego ma sens tylko wtedy, gdy pozwala radzie wskazać, które sprawy i które obszary aktywności uważa za najistotniejsze z punktu widzenia wspólnoty samorządowej. W przeciwnym razie ustawowe uprawnienie rady staje się iluzoryczne.

W realiach niniejszej sprawy Uchwała nie nakazuje realizacji inwestycji w oznaczonym terminie, nie wskazuje sposobu ich finansowania, nie zobowiązuje do dokonania określonych czynności przygotowawczych, nie rozstrzyga kwestii proceduralnych i nie odbiera organowi wykonawczemu swobody decyzyjnej co do środków realizacji. Ogranicza się do wskazania, że połączenie ul. Warsztatowej z ul. Tuchowską, budowa zachodniej obwodnicy miasta oraz utworzenie nowej strefy przemysłowej stanowią strategiczne kierunki działania dla rozwoju miasta Tarnowa. Taka treść mieści się w granicach ustawowej kompetencji rady gminy.

W konsekwencji argumentacja przedstawiona w Opinii Biura Prawnego Urzędu Miasta Tarnowa nie może zostać podzielona. Opiera się ona na zawężającej i nieprzekonującej wykładni art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, nieuwzględniającej ani funkcji tego przepisu, ani jego rozumienia przyjętego w orzecznictwie sądów administracyjnych. Prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku przeciwnego: rada gminy jest uprawniona do wskazania konkretnych inwestycji jako strategicznych kierunków działania prezydenta miasta, o ile nie określa jednocześnie sposobu ich realizacji. Projekt Uchwały warunek ten spełnia.


Adwokat
Małgorzata Partyńska-Duchnik