



Poznań, 13 lipca 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.364.2023.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam:

nieważność § 1 ust. 2 uchwały nr LXXXIV/1565/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie wyrażenia woli przystąpienia do budowy parku na Łacinie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 czerwca 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXXXIV/1565/VIII/2023 w sprawie wyrażenia woli przystąpienia do budowy parku na Łacinie, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 1 i art. 6 oraz art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 40, zm. poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 13 czerwca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą § 1 ust. 1 ocenianej uchwały Rada Miasta Poznania wyraziła wolę przystąpienia do prac zmierzających do budowy parku w Poznaniu na Łacinie w rejonie ulicy Andrzeja Sobczaka.

Jednocześnie w § 1 ust. 2 uchwały rada postanowiła: „Zobowiązuje się Prezydenta Miasta Poznania do podjęcia inicjatywy w celu zapewnienia środków finansowych na opracowanie dokumentacji technicznej związanej z budową parku a następnie realizacji zadania związanego z jego budową”.

W ocenie organu nadzoru § 1 ust. 2 uchwały został podjęty bez podstawy prawnej.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Powołany przez radę art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, stanowiący, iż: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej” nie mógł stanowić podstawy prawnej do podjęcia kwestionowanego przepisu.

Należy mieć na uwadze, że: „Art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi (...) samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Wynika z tego, że art. 18 ust. 1 u.s.g. daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten upoważnia bowiem radę gminy do podejmowania działań niewładczych, np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających jednak w graniach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa” – wyrok WSA w Poznaniu z 15 października 2019 r., III SA/Po 616/19, CBOSA.

Podstawy prawnej do podjęcia kwestionowanego przepisu nie stanowi również art. 6 u.s.g. stanowiący, iż: „1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. 2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy” ani art. 7 ust. 1 pkt 12 u.s.g. w brzmieniu: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (...) zieleni gminnej i zadrzewień”. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zarówno art. 6 u.s.g., jak i art. 7 tej samej ustawy są przepisami o charakterze ogólnym i nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21 października 2008 r., I SA/Go 713/18, wyrok WSA w Opolu z 13 lutego 2018 r., II SA/Op 600/17 - CBOSA).

Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że w obowiązującym stanie prawnym organ stanowiący gminy ma możliwość stanowienia o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przy czym nie ma uprawnienia do zobowiązywania tego organu do konkretnego działania. Z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. wynika bowiem, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Należy jednak wyraźnie zaakcentować, że ww. przepis pozwala na stanowienie jedynie o „kierunkach” działania organu wykonawczego.

Tymczasem mocą § 1 ust. 2 uchwały zobowiązano Prezydenta Miasta Poznania do podjęcia inicjatywy w celu zapewnienia środków finansowych na opracowanie dokumentacji technicznej związanej z budową parku, a następnie realizacji zadania związanego z jego budową.

Nie ulega zatem wątpliwości, że Rada Miasta Poznania przekroczyła swoje ustawowe kompetencje, gdyż posługując się sformułowaniem „zobowiązuje”, nie stanowiła o kierunkach działania Prezydenta Miasta Poznania, lecz nałożyła na niego ściśle określone obowiązki w postaci „podjęcia inicjatywy w celu zapewnienia środków finansowych na opracowanie dokumentacji technicznej związanej z budową parku” oraz realizację zadania związanego z jego budową.

W tym miejscu organ nadzoru wyjaśnia, że uprawnienie do stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego oznacza prawo do wytyczania celów oraz priorytetów, którymi organ ten powinien się kierować podczas realizacji zadań. Rada może więc wyrazić w formie uchwały oczekiwanie, że organ wykonawczy zajmie się konkretnym problemem, jednak nie może zobowiązywać go do podjęcia konkretnych działań w tym zakresie.

Powyższe stanowisko wyraził także NSA w wyroku z 11 lipca 2022 r., III OSK 3563/21, CBOSA: „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 strategię 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 (por. wyrok NSA z 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15)”.

Podsumowując, analiza przepisów ocenianej uchwały prowadzi do jednoznacznego wniosku, że Rada Miasta Poznania nie tylko wyraziła wolę przystąpienia do prac zmierzających do budowy parku w Poznaniu na Łacinie w rejonie ulicy Andrzeja Sobczak (§ 1 ust. 1 uchwały), ale i – nie mając ku temu kompetencji – mocą § 1 ust. 2 uchwały zobowiązała Prezydenta Miasta do podjęcia ściśle skonkretyzowanych działań mających na celu budowę ww. parku, zawierając w tej kwestii wiążące nakazy podjęcia konkretnych działań, czym w sposób istotny naruszyła art. 6, art. 7 ust. 1 pkt 12 oraz art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Mając powyższe na uwadze, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisu § 1 ust. 2 uchwały.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego

Wojewoda Wielkopolski

Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117