



Poznań, 28 listopada 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.576.2023.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr XCI/1744/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 24 października 2023 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Poznania polegających na przygotowaniu koncepcji realizacji Parku Liniowego w rejonie Górczyna - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XCI/1744/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 24 października 2023 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Poznania polegających na przygotowaniu koncepcji realizacji Parku Liniowego w rejonie Górczyna została podjęta na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572)”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 31 października 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy „ustalenie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności”.

„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

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

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. Jest to w pewnym sensie przepis zapewniając koordynację działań obu organów gminy. (...) 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 dyrektyw odnoszących się do konkretnej sprawy” – wyrok NSA z 1 czerwca 2022 r., III OSK 4140/21, CBOSA.

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 11 lipca 2022 r. wskazując: „Oceniając zarzut naruszenia prawa materialnego – art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. wyjaśnić należy, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny 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 zawierający 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). W konsekwencji uchwała rady, podejmowana w powyższym zakresie, winna mieć wyłącznie charakter programowy (intencyjny)” – III OSK 3563/21, CBOSA.

Tymczasem analiza ocenianej uchwały prowadzi do wniosku, iż Rada Miasta Poznania nałożyła na Prezydenta Poznania skonkretyzowany obowiązek działania polegający na „przygotowaniu koncepcji realizacji Parku Liniowego w rejonie Górczyna, wraz z sąsiadującym z nim układem drogowym oraz propozycją harmonogramu rzeczowo – finansowego”. Jednocześnie w § 2 uchwały rada postanowiła, że „Działania określone w § 1 winny uwzględniać w szczególności: 1) opracowanie dokumentacji projektowej umożliwiającej realizację Parku Liniowego, 2) opracowanie koncepcji układu drogowego sąsiadującego z terenem zieleni wskazanym w pkt 1, 3) przygotowanie harmonogramu rzeczowo – finansowego przedsięwzięć, o których mowa w pkt 1 i 2”.

Zdaniem organu nadzoru redakcja uchwały i użyte w niej sformułowania, wskazują, iż został nałożony przez radę na Prezydenta Miasta Poznania obowiązek realizacji określonego i zindywidualizowanego zadania publicznego (tj. przygotowanie koncepcji realizacji Parku Liniowego w rejonie Górczyna, wraz z sąsiadującym z nim układem drogowym), z którego wynika obowiązek podjęcia konkretnych działań wykonawczych nakierowanych na jego wykonanie (tj. opracowanie

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

dokumentacji projektowej oraz opracowanie koncepcji układu drogowego), w tym działań odnoszących się do zapewnienia finansowania (tj. przygotowanie harmonogramu rzeczowo – finansowego).

W tym miejscu organ nadzoru ponownie podkreśla, że wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwała o ustanowieniu kierunku działania organu wykonawczego gminy winna określać jedynie cele podstawowe (programy, strategie), które powinien realizować przez swoje działania ten organ. Powinna tym samym odnosić się do realizacji tych funkcji administracyjnych, których realizację rada uznaje w danym momencie za pierwszoplanową – zob. wyrok NSA z 2 września 2022 r., III OSK 2900/21, CBOSA.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że oceniana uchwała nie określa kierunku działania Prezydenta Miasta Poznania, lecz nakłada na Niego obowiązek wykonania zindywidualizowanego zadania publicznego, co pozostaje poza zakresem kompetencji rady wypływającej z przepisu art. 18 ust.2 pkt 2 u.s.g. Działanie Rady Miasta Poznania podjęte zostało tym samym bez podstawy prawnej, co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Mając powyższe na uwadze, 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)

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