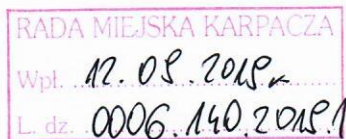


KANCELARIA ADWOKACKA K & K S.C.

58-500 Jelenia Góra, Al. Wojska Polskiego 77/1
tel./ fax(075) 76 75 985, 75 26 749
e-mail: konkol@post.pl, www.adwokatkonkol.com.pl

Jelenia Góra, dnia 11.09.2019 r.



OPINIA PRAWNA

Przedmiot opinii: ocena zgodności z prawem projektu uchwały Rady Miejskiej Karpacza „w sprawie wyznaczenia kierunków działań Burmistrza Miasta i Gminy Karpacz na lata 2020-2023” zgłoszonego przez grupę 5 Radnych- w dalszej części opinii – projekt uchwały

Podstawy prawne opinii:

- 1/ ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)- dalej określona jako u.s.g.
- 2/ ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2018 r., poz. 1945 ze zm.)- dalej określona jako u.p.z.p.
- 3/ ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1983 ze zm.)- dalej określona jako u.o.p.d.k.

Treść opinii:

- przedstawiony projekt uchwały opiniuję negatywnie z przyczyn przedstawionych w uzasadnieniu niniejszej opinii

Uzasadnienie:

W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż podstawę prawną podjęcia przez Radę Miejską Karpacza projektowanej uchwały stanowiąc ma art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.,

zgodnie z którym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta- vide art. 11 ust. 3 u.s.g.). Użyte w normie kompetencyjnej sformułowanie „kierunki działania” jest interpretowane w następujący sposób:

- „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, **wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesadzających 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.**” (vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8.03.2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1053/17);

- „Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa **może wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały.** Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy **nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy.** Tego rodzaju uchwały **nie mogą nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.**” (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.09.2017r., sygn. akt II GSK 3514/15);

- „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. określa sposób i zakres wpływania przez organ stanowiący gminy na organ wykonawczy przewidując, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta. **Uchwała rady w powyższym zakresie winna mieć jednak wyłącznie charakter programowy (intencyjny).** Powyższa regulacja prawna - będąc samodzielną podstawę do działania rady gminy - upoważnia ją do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy. Akty te winny jednak zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego i wówczas do podjęcia takich aktów nie jest wymagane oparcie o inny przepis szczególny, jak chociażby w przypadku aktów prawa miejscowego.” (vide wyrok WSA w Łodzi z dnia 30.08.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 627/13).

Odniesienie powyższych uwag do treści przedstawionego do zaopiniowania projektu uchwały wskazuje, iż szereg zamieszczonych w projekcie regulacji znacząco wykracza poza normę kompetencyjną uregulowaną w art. 18 ust. 2 pkt 2 usg. Dotyczy to w szczególności „kierunków działań” opisanych w §1 pkt 1, 3, 4 projektu uchwały.

Oczywistym jest przy tym, iż wytyczane uchwałą podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. kierunki działania wójta muszą się mieścić w granicach kompetencji organu wykonawczego gminy. Takiego charakteru nie mają zaś zadania

opisane w §1 pkt 2, 5, 6, 7 a – prawdopodobnie- również w pkt 9 i 10. Wypada bowiem zauważyć, iż:

- ograniczanie zabudowy miasta jest składową realizacją uprawnień wynikających z tzw. władztwa planistycznego gminy, do których zalicza się uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W obu wypadkach kompetencje te dotyczą rad gminy, które posiadają wyłączną kompetencję w zakresie przyjmowania (w drodze uchwał) zarówno studium, jaki i m.p.z.p. O ile natomiast „ograniczanie zabudowy miasta” postrzegać w kategoriach wydawania indywidualnych aktów administracyjnych związanych z realizacją zamierzeń budowlanych, tj. pozwoleń na budowę to właściwym do ich podejmowania jest Starosta Jeleniogórski, nie zaś Burmistrz Karpacza;
- Burmistrz Karpacza nie posiada prerogatyw umożliwiających realizację postulatu „przywrócenia połączeń kolejowych do Karpacza”;
- utworzenie nowej samorządowej instytucji kultury (czego dotyczy §1 pkt 6 projektu uchwały) należy do uprawnień rady gminy, co wynika z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g. oraz art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i 13 u.o.p.d.k.

Marginalnie jedynie wskazuję na nieprawidłowe określenie nazwy organu wykonawczego Gminy Karpacz użyte w tytule oraz §2 i 3 projektu uchwały oraz nieaktualny publikator wskazany w podstawie prawnej.

Adwokat
Tomasz Konkół