



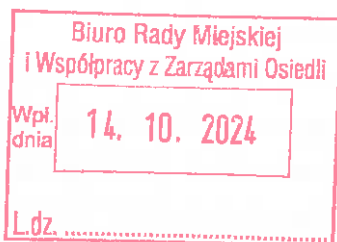
## URZĄD MIEJSKI W PRZEMYŚLU

37-700 Przemyśl, Rynek 1, tel. +48 16 675 21 52, fax +48 16 678 64 49  
www.przemysl.pl kancelaria@um.przemysl.pl

BRM  
M. NO. 2024  
[Signature]

Przemyśl, 11 października 2024 r.

BP.074.52.2024



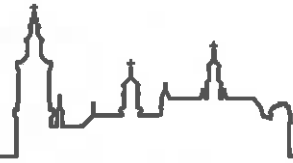
Szanowny Pan  
Wojciech Bakun  
Prezydent Miasta Przemyśla

W związku z przedłożeniem do zaopiniowania przez Biuro Prawne zmienionego projektu uchwały w sprawie zasad przebudowy ulic 22 Stycznia i Wybrzeże Ojca Św. Jana Pawła II w Przemyślu (obywatelski projekt uchwały), przekazanego za pismem z 9 października 2024 r. Przewodniczącej Komisji Gospodarki Miejskiej znak BRM.0012.4.11.2024, opiniuję:

**Projekt uchwały w sprawie zasad przebudowy ulic 22 Stycznia i Wybrzeże Ojca Św. Jana Pawła II w Przemyślu (obywatelski projekt uchwały), w wersji przekazanej za pismem z 9 października 2024 r. Przewodniczącej Komisji Gospodarki Miejskiej znak BRM.0012.4.11.2024 opiniuję negatywnie pod względem formalno-prawnym.**

W całości podtrzymuję argumentację i wnioski zawarte w opinii prawnej tut. Biura z 4 września 2024 r. znak BP.074.45.2024, którą to opinię załączam do niniejszego pisma.

W uzupełnieniu w/w opinii wyjaśniam, że rada gminy jako organ uchwałodawczy jest upoważniona do tworzenia prawa. Prawotwórcza działalność tego organu wyraża się w podejmowaniu uchwał o różnym charakterze prawnym (powszechnie obowiązującym lub wewnętrznym), co nie oznacza, że każda uchwała rady jest aktem stanowienia prawa. Organ ten podejmuje także uchwały mające charakter rozstrzygnięć indywidualnych będących aktami stosowania prawa. Omawiana kompetencja rady gminy jest działaniem ze sfery stanowienia prawa.



Zarazem jednak wskazana w tym obszarze różnorodność wymaga rozważenia charakteru prawnego uchwały podejmowanej na podstawie upoważnienia do stanowienia o kierunkach działania wójta, określanej jako uchwała kierunkowa.

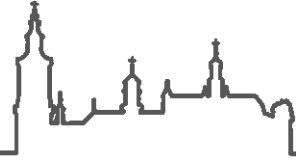
Uchwała w sprawie ustalenia kierunków działania wójta jest podejmowana na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie ustrojowej, które ma charakter ogólny, a zarazem jest wystarczające do jej podjęcia. Do ustalenia jej charakteru prawnego przydatny jest podział aktów wydawanych przez organ uchwałodawczy na akty normatywne oraz akty pozbawione cech normatywności.

Kategoria aktów normatywnych rady gminy, mających zawsze formę uchwał, może mieć charakter powszechnie obowiązujący (akty prawa miejscowego) albo charakter wewnętrzny. Wspólną cechą łączącą te rodzaje aktów jest ich generalno-abstrakcyjny charakter. Normy zawarte w tego typu akcie są kierowane do generalnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji. Typowy akt normatywny nie ulega skonsumowaniu w wyniku jednorazowego działania, lecz ma zastosowanie zawsze, jeżeli zaistnieje określona w nim sytuacja.

Uchwały kierunkowe nie wykazują właściwości aktów normatywnych. Nawiązując do przyjętego podziału, można je określić jako akty pozbawione cech normatywności, bowiem nie mogą zawierać norm kreujących postępowanie organu wykonawczego, w tym zobowiązujących go do podejmowania konkretnych, ściśle określonych działań. W doktrynie oraz w orzecznictwie uchwała kierunkowa została określona jako akt polityki administracyjnej, akt o charakterze programowym (intencyjnym).

W normie prawnej zawartej w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o *samorządzie gminnym*, nie mieści się zatem nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. W takim zakresie uchwała wykracza poza zakres określony powołanym wyżej przepisem. Ustawodawca upoważnił bowiem radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określenia form działania.

Uchwały kierunkowe nie mogą w swej treści nakazywać konkretnych rozwiązań tudzież rozstrzygnięć prawnych, a jedynie wskazywać kierunek działania wójta (burmistrza, prezydenta) rozumiany jako cel, do którego organ wykonawczy winien dążyć, strategię działania, jaką winien obrać, pozostawiając temu organowi sposób realizacji owego celu tudzież strategii. Rada gminy w ramach przysługującej jej normy kompetencyjnej uprawniona jest do stanowienia ogólnych wytycznych w zakresie podejmowanych przez organ wykonawczy działań, winna zatem skoncentrować się na określeniu celów działania organu wykonawczego, jako swego rodzaju dostrzeżonych przez nią priorytetów w określonym prawem obszarze zadań



należących do organów gminy. W zakresie przyznanых radzie kompetencji na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 w/w ustawy nie mieści się prawo do kreowania uchwał, w oparciu o które zleca się do wykonania wójtowi rozstrzygnięcie konkretnie zindywidualizowanych poleceń.

Powyższe stanowisko utrwalone jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Poza przykładowymi wyrokami, wskazanymi w opinii z 04-09-2024 warto przytoczyć również fragment wyroku NSA z 11 lipca 2022 r. sygn.. akt III OSK 3563/21): "Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 SamGminU tzw. uchwała kierunkowa stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta/burmistrza, ale nieprzesądzających, 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".

**RADCA PRAWNY**  
*Artur Bielec*  
**Artur Bielec**  
**Rz-P-162**

Otrzymują:

- 1) Adresat,
- 2) a/a.