

OPINIA NR 11/2020
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 5 lutego 2020 r.

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących budowy płyty manewrowej dla służb ratowniczych i miejsc postojowych dla autokarów w Tyńcu— druk nr 1008.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r., poz. 7074) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących budowy płyty manewrowej dla służb ratowniczych i miejsc postojowych dla autokarów w Tyńcu— druk nr 1008.

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Krakowa, będąc świadomym przyjmowanej przez organ nadzoru oraz sądy administracyjne wykładni przepisów kompetencyjnych – w tym przypadku art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U z 2019, poz. 506, dalej jako u.s.g.) – stoi na stanowisku, że przyjęcie uchwały w takim brzmieniu doprowadzi do wszczęcia postępowania nadzorczego przez Wojewodę Małopolskiego, które **z dużym prawdopodobieństwem zakończy się stwierdzeniem nieważności tego aktu prawnego.**

Na wstępie należy powiedzieć, że uchwała, o której mowa, ma charakter kierunkowy, tzn. określa kierunki działania prezydenta w zakresie wykonywania określonego zadania publicznego. Uchwała rady o kierunkach działania prezydenta nie może ograniczać samodzielności organu wykonawczego w realizacji przyznanej mu ustawowo kompetencji, w tym przez przepisy prawa materialnego, zwłaszcza poprzez formułowanie poleceń czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Uchwała taka stanowi więc jedynie pewne zalecenia i wskazówki wobec działalności organu wykonawczego gminy i nie może być traktowana jako wydanie mu polecenia przez radę, co osłabia jej moc bezwzględnie wiążącą (tak trafnie K. Właźlak (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 18, teza 3, LEX/el oraz M. Augustyniak, T. Moll (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, komentarz do art. 18, teza 5, LEX/el). Dlatego wydaje się wątpliwym zawarte w § 1 ocenianej uchwały zobowiązanie Prezydenta Miasta Krakowa do podjęcia wskazanych tam konkretnych działań. Rada Miasta Krakowa w ten sposób nałożyłaby na organ wykonawczy gminy konkretny obowiązek, który miałyby dać efekt w formie określonej w tym przepisie.

Nadto należy zauważyć, że sądownictwo administracyjne sformułowało w tym przedmiocie dość jednolite stanowisko. Wskazuje się w nim, że „przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na »stanowienie o kierunkach

działania wójta», a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających 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. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwały nie mogą więc wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy” (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/17, LEX 2404511).

Taka konstrukcja projektu uchwały Rady Miasta Krakowa stwarza prawdopodobieństwo, iż Wojewoda Małopolski, korzystając ze swych uprawnień nadzorczych, stwierdzi nieważność uchwały podjętej w takim kształcie. Wskazanie bowiem konieczności podjęcia konkretnie wskazanych w tekście tego aktu prawnego działań może stanowić naruszenie przepisów prawa administracyjnego ustrojowego i normy kompetencyjnej ustanowionej w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Wskazać winno się przy tym, że jeżeli uchwała kierunkowa ma być jedynie niewiążącą opinią radnych, wyrazem ich woli, to należy zastanowić się nad relacją takiego poglądu z art. 28aa ust. 2 u.s.g., gdzie w sposób wyraźny wskazuje się, że składany przez wójta raport o stanie gminy ma obejmować też informację na temat realizacji uchwał rady. Brak jakiegokolwiek zawężenia przedmiotowego powoduje, że chodzi tu o wszystkie uchwały, a więc też kierunkowe. W związku z tym mogą powstać wątpliwości, czy, w sytuacji ich nierealizowania, będzie możliwe nieudzielenie organowi wykonawczemu wotum zaufania, co może skutkować w skrajnym przypadku także podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania. Właściwszą formą byłoby w tym przypadku, zgodnie z § 28 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa, posłużenie się formą rezolucji.

Zastrzeżenia budzi także konstrukcja językowa postanowień projektu uchwały, albowiem należy z niej odczytywać zobowiązanie Prezydenta Miasta Krakowa do określonych działań. Organ nadzoru może powziąć wątpliwości odnośnie językowego sformułowania § 1 uchwały, gdzie określa się (w brzmieniu niejako władczym), że Prezydent ma podjąć starania mające na celu stworzenie płyty manewrowej wraz z miejscem postoju. Wielokrotnie bowiem organ nadzoru unieważniał uchwały kierunkowe właśnie na podstawie ich niewłaściwego językowego sformułowania (zob. np. Rozstrzygnięcie Nadzorcze nr WN-II.4131.1.38.2019 Wojewody Małopolskiego z dnia 4 października 2019 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIII/502/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 września 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących prowadzenia działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie profilaktyki cięż wśród nastolatków, chorób przenoszonych drogą płciową, w tym profilaktyki HIV - w całości).

Dodatkowo, odnosząc się do merytorycznej treści uchwały, winno się podkreślić, że w ramach wnioskowanego zadania do Budżetu Miasta Krakowa na 2020 r. oraz WPF-WPI na lata kolejne pn.: „Budowa obwodnicy osiedla Tyniec zgodnie z planem miejscowym Tyniec Osiedle” uwzględniono budowę parkingu nad rzeką Wisłą na końcu ul. Benedyktyńskiej. **Natomiast powyższe zadanie nie zostało ujęte w Budżecie oraz WPF-WPI. Szacowany koszt wnioskowanego zadania wynosi 35 500 000,00 zł. Co więcej, teren na którym miałyby zostać zlokalizowana płyta manewrowa należy do Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”.**

Przedmiotowy teren to w większości utwardzony plac manewrowy z nawierzchnią szutrową, który na co dzień - zwłaszcza w okresie letnim - służy jako parking dla samochodów osobowych i autokarów przewożących turystów zwiedzających klasztor opactwa oo. Benedyktynów w Tyńcu oraz korzystających ze ścieżek rowerowych i tramwaju wodnego, którego przystanek również zlokalizowany jest w tym miejscu. Do parkingu prowadzi asfaltowa droga która umożliwia dojazd samochodami zarówno osobowymi jak i ciężarowymi. Na przedmiotowej działce znajduje się również utwardzony slip wykonany z płyt betonowych umożliwiający wodowanie łodzi i innego sprzętu pływającego. Na przeciwnym brzegu rzeki Wisły znajduje się dogodne miejsce zarówno do wodowania sprzętu pływającego jak i do ustawienia samochodów ratowniczych. Od 2019 r. na tym terenie została na powrót uruchomiona przeprawa rzeczna służąca do przewożenia pieszych i rowerzystów pomiędzy brzegami rzeki.

Biorąc pod uwagę powyższe, miejsce to umożliwia prowadzenie zarówno ewentualnych działań gaśniczych na terenie opactwa oo. Benedyktynów w Tyńcu jak i ratowniczych na rzece Wiśle w tym: wodowanie łodzi, sprawianie sprzętu służącego do zbierania substancji ropopochodnych, działań wodno — nurkowych (również w trakcie ćwiczeń), czy też ewentualnych działań gaśniczych (ustawienie pomp dużej wydajności). Ewentualna inwestycja polegająca na zagospodarowaniu tego terenu, przyczyni się do poprawienia warunków pracy w tym rejonie, w szczególności w przypadku wystąpienia niekorzystnych warunków atmosferycznych (intensywnych opadów deszczu). Należy w tym miejscu również nadmienić, że działająca w tym rejonie Krakowa jednostka Ochotniczej Straży Pożarnej w Tyńcu we wrześniu 2018r. otrzymała łódź motorową (wyposażoną w sonar), która jako pierwsza może podjąć działania ratownicze w tym odcinku rzeki Wisły.

Reasumując, przedmiotowa inwestycja może przyczynić się do poprawy warunków wodowania łodzi ratowniczych, jak również może stanowić punkt czerpania wody w przypadku działań gaśniczych na terenie opactwa oo. Benedyktynów.

Realizacja płyty postojowej wymagałaby budowy odwodnienia, albowiem w bezpośrednim sąsiedztwie przedmiotowej działki nie ma miejskiej sieci kanalizacji opadowej, a także kompleksowej rozbudowy ul. Benedyktyńskiej. W chwili obecnej ulica ta jest niedostosowana do pełnionej funkcji. Jest wąska, nie posiada chodników, a na niektórych odcinkach także poboczy. Biorąc pod uwagę, że ul. Benedyktyńska stanowi główny ciąg komunikacyjny do Opactwa Benedyktynów w Tyńcu oraz przeprawy promowej, w trosce o bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu, winny być dostosowane do bieżącej struktury ruchu.