

OPINIA NR 57/2020
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 17 czerwca 2020 r.

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących budowy chodników na terenie Dzielnicy VII Zwierzyniec – druk 1242.

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. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r., poz. 7074) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących budowy chodników na terenie Dzielnicy VII Zwierzyniec – **druk 1242**.

UZASADNIENIE

Do przedłożonego projektu uchwały Rady Miasta Krakowa należy formułować zastrzeżenia dwojakiego rodzaju: (1) formalne i (2) merytoryczne.

W odniesieniu do pierwszej grupy uwag – formalnych, wskazać należy, iż tzw. uchwała kierunkowa nie może zawierać takiej treści, jaką nadali jej Projektodawcy.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż przedmiotowa uchwała ma charakter kierunkowy, tzn. określa kierunki działania wójta w zakresie wykonywania określonego zadania publicznego. Podkreślić należy, iż uchwała rady o kierunkach działania wójta 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 wiążącą (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 i 2 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 miałby dać efekt w formie określonej w tym przepisie.

Takie działanie budzi poważne wątpliwości. Sądy administracyjne, sformułowały w tym przedmiocie dość jednolite stanowisko. Wyjaśniają one mianowicie, 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 ustawy podział kompetencji pomiędzy organami gminy” (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/17, LEX 2404511).

Warto także skonfrontować ze sobą dwie zasadnicze regulacje gminnej ustawy ustrojowej, a to wspomniany art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że to wójt, będąc podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie uchwał rady, decyduje jednocześnie o sposobie tego wykonywania. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „to, że radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji (należą do niej wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej) nie oznacza, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze przypisane art. 30 u.s.g. właśnie organowi wykonawczemu” (wyrok NSA z dnia 14 października 2009 r., I OSK 347/2009, LEX 571022). Respektując więc stanowiące uprawnienia rady gminy i możliwość wskazywania kierunków działania organu wykonawczego, rada musi pozostawić sferę sposobu wykonania uchwały wójtowi, zarówno na płaszczyźnie czynności prawnych, techniczno-organizacyjnych, jak i egzekwowania norm ustanowionych przez radę (por. A. Szewc (w:) *Samorząd gminny. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2005, s. 322).

Jeżeli uchwała kierunkowa ma być jedynie niewiążącą opinią radnych, wyrazem ich woli, to należy zastanowić się nad relacją takiego stanu rzeczy z dyspozycją art. 28aa ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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, a skoro tak, to 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, w zgodzie z § 28 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa, posłużenie się formą rezolucji.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w świetle wskazanych wyżej twierdzeń istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż organ nadzoru skorzysta z posiadanych kompetencji i stwierdzi nieważność tak podjętej uchwały z powodu istotnego naruszenia prawa.

Jeżeli zaś chodzi o zastrzeżenia natury merytorycznej należy podnieść, iż każda z wymienionych lokalizacji wymaga szczegółowej analizy pod kątem możliwości technicznych, w szczególności pozyskania warunków technicznych m.in. w zakresie

odwodnienia i infrastruktury podziemnej/nadziemnej, opinii innych miejskich jednostek organizacyjnych: Klimat-Energia-Gospodarka Wodna, Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie, Zarządu Transportu Publicznego w Krakowie, Wydziału Miejskiego Inżyniera Ruchu UMK, opracowania dokumentacji projektowej i uzyskania niezbędnych decyzji umożliwiających wykonanie robót budowlanych (ZRID/przyjęcie zgłoszenia). Zaznaczyć należy, że niektóre lokalizacje wiążą się z koniecznością przebudowy całej drogi wraz z infrastrukturą techniczną i nie powinny być rozpatrywane jedynie w zakresie tylko budowy chodnika. Niektóre lokalizacje wiążą się z ingerencją w tereny nie stanowiące własności Gminy Miejskiej Kraków, z ingerencją w ogrodzenia posesji prywatnych, skarpy, wjazdy, rowy, zielenią wysoką i niską itd.

Dlatego, każdą z lokalizacji należy potraktować indywidualnie i traktować jak niezależne zadanie inwestycyjne do budżetu Miasta Krakowa i WPI/WPF przy założeniu harmonogramu realizacji w cyklu 2-3 letnim biorąc pod uwagę proces projektowy, w tym: uzyskiwanie szeregu opinii, uzgodnień ewentualnych pozwoleń wodnoprawnych, decyzji na wycinkę zieleni, uzgodnień z operatorami infrastruktury technicznej, itd., a następnie realizację robót budowlanych.

Warto również zaznaczyć, że dla niektórych lokalizacji: ul. Orla (od strony ul. Rzepichy), ul. Emaus, ul. Podłużna, ul. Rzepichy zawarte są umowy o zastępstwo inwestycyjne realizacji inwestycji drogowej.

Zasadnym byłoby także, aby Rada Dzielnicy VII Zwierzyniec przedstawiła listę lokalizacji w odniesieniu do potrzeb budowy chodników hierarchicznie nie zaś alfabetycznie, co w znaczący sposób pomoże zarządcy dróg w podejmowaniu jakichkolwiek czynności w dalszych procesach inwestycyjnych.

W związku z powyższym, opiniuję **negatywnie** projekt uchwały wg druku nr **1242**.