

OPINIA NR 108/2021
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 19 października 2021 r.

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących przejścia dla pieszych obok Szpitala Narutowicza – druk nr 2240.

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, z 2020 r. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa wniesiony przez Grupę Radnych w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących przejścia dla pieszych obok Szpitala Narutowicza - **druk nr 2240.**

UZASADNIENIE

Przedmiotowa uchwała ma charakter kierunkowy, tj. 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. 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 Prezydenta, 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 Prezydenta, ale nie przesądzających o sposobie i formach działań przez Prezydenta podejmowanych. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji 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 Prezydentowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy (zamiast wielu 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, 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 właściwszą formą byłoby w tym przypadku, w zgodzie z § 28 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa, posłużenie się formą rezolucji. Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż organ nadzoru skorzysta z posiadanych kompetencji i stwierdzi nieważność tak podjętej uchwały z powodu istotnego naruszenia prawa, co jest jego ugruntowaną praktyką w przypadku tak skonstruowanych uchwał kierunkowych.

Odnosząc się do zapisu § 1 projektu uchwały: *Ustala się dla Prezydenta Miasta Krakowa kierunki działania polegające na podjęciu wszelkich możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań polegających na ułatwieniu pieszym przechodzenia wzdłuż torów kolejowych obok Szpitala Narutowicza, np. przez przesunięcie szlabanu oraz zdemontowanie części ogrodzenia* wyjaśniam, że żaden ze wskazanych w uchwale terenów wyznaczonych na przebieg ścieżki nie jest we władaniu Gminy Miejskiej Kraków. Użytkownikiem wieczystym terenu nasypu od strony torów kolejowych jest PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna, natomiast nieodpłatne prawo użytkowania wzdłuż ogrodzenia od strony Szpitalnego Oddziału Ratunkowego (SOR), Gmina Miejska Kraków ustanowiła (aktem notarialnym Repertorium A Nr 126/2004) na rzecz Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. Gabriela Narutowicza w Krakowie, z przeznaczeniem na prowadzenie działalności statutowej. Jednocześnie, zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 711 z późn. zm.), Szpital samodzielnie gospodaruje posiadaniem mieniem, natomiast zgodnie z art. 46 ww. ustawy, odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą ponosi kierownik. Mając powyższe na uwadze kierunki działań wskazane w projekcie uchwały dla Prezydenta Miasta Krakowa wykraczają poza kompetencje nadzorcze Gminy Miejskiej Kraków nad Szpitalem Miejskim Specjalistycznym im. Gabriela Narutowicza w Krakowie, wynikające z art. 121 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym, podmiot tworzący sprawuje nadzór nad zgodnością działań Szpitala z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności.

Jednakże, mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom Krakowa, którzy wykorzystują teren nienależący do Gminy wzdłuż ogrodzenia Szpitala im. Narutowicza do przechodzenia pomiędzy ul. Żabiniec i ul. Prądnicką, istnieje potrzeba podjęcia natychmiastowych działań zaradczych. Obecnie osoby wchodzące, szczególnie pierwszy raz, na teren pomiędzy torami kolejowymi, a płotem Szpitala, są na odcinku przy samym budynku szpitala „wpychane w pułapkę” wąskiego przejścia, co naraża je na możliwość ześlizgnięcia się z nasypu kolejowego. W związku z powyższym, aktualnie zostało wypracowane inne niż zawarte w projekcie uchwały rozwiązanie. W dniu 29 września 2021 r. otworzono przejście przez teren Szpitala po drodze 428/10 (tj. przy Domu Pielęgniarek

i obecnie przebudowywanym budynku na potrzeby Pracowni Patomorfologii, Prosektorium i pomieszczeń magazynowych), umożliwiające skrócenie mieszkańcom drogi pomiędzy ul. Żabiniec i ul. Prądnicką. Chwilowo przejście jest zamykane na noc z uwagi na konieczność zabezpieczenia placu budowy przy Pracowni Patomorfologii. Docelowo przejście będzie czynne całodobowo. Ponadto Pani Dyrektor Szpitala w dniu 11 października br. wyraziła zgodę na alternatywne rozwiązanie zaproponowane w piśmie Pana Andrzeja Kuliga, Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 lipca 2021 r. polegające na wykonaniu na terenie Szpitala odcinka chodnika o długości 32 m wraz z bramką w ogrodzeniu (pomiędzy Domem Pielęgniarek i szpitalnym Archiwum), z przeznaczeniem dla mieszkańców os. Żabiniec. Chodnik zostanie wykonany przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa.

Ponadto informuję, że Gmina Miejska Kraków planuje wykonanie zadania inwestycyjnego polegającego na budowie chodnika wzdłuż torów kolejowych, którego realizatorem będzie Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie.

Mając na uwadze powyższe negatywnie opiniuję projekt uchwały według druku nr 2240.