

**OPINIA NR 58/2022**  
**PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA**  
**Z DNIA 27 września 2022 r.**

**dotycząca projektu uchwały w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczącego stworzenia systemu monitoringu krakowskich rzek – druk nr 2970.**

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

**Opiniuje się negatywnie** projekt uchwały wniesiony przez Klub Radnych Kraków dla Mieszkańców w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczącego stworzenia systemu monitoringu krakowskich rzek – **druk nr 2970.**

**UZASADNIENIE**

Zgodnie z art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo Wodne* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 2233 z późn. zm.) Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wykonuje uprawnienia właścicielskie w stosunku do praktycznie każdego z śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych.

Proponowany monitoring powinien objąć wody płynące, czyli pozostające w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i to zarządca wód winien wskazywać potrzebę montażu tych urządzeń na danym cieku. Stworzenie odrębnego systemu tylko krakowskich rzek bez udziału organu, który nimi zarządza byłoby niespójne w całym systemie przeciwdziałania zagrożeniom powodziowym dla obszaru Miasta.

Stworzenie takiego monitoringu musi opierać się na systemie informacji o wodach i musi być on skorelowany z opracowywanymi przez Wody Polskie dokumentami planistycznymi, na podstawie których szacuje się ryzyko powodziowe (tj. *Plany zarządzania ryzykiem powodziowym, Wstępna ocena ryzyka powodziowego, Mapy zagrożenia powodziowego, Mapy ryzyka powodziowego*). W przypadku opracowywania takiego systemu Wody Polskie winny wskazać na podstawie dokumentów planistycznych (w oparciu o szczegółowe dane historyczne) miejsca, w których obecnie ryzyko powodziowe jest największe, w związku z szybko postępującymi zmianami klimatycznymi charakteryzującymi się dużą dynamiką zjawisk pogodowych oraz szybką urbanizacją dużych przestrzeni. System taki powinien obejmować swoim monitoringiem nie tylko samo miasto Kraków ale też gminy ościenne ze względu na fakt, że występujące w mieście podtopienia i powodzie często związane są z wezbraniem wody już płynącej z innych obszarów w zlewni. Aby taki system spełniał swoją rolę winien obejmować swoim oddziaływaniem większy obszar. W przypadku woli realizacji takiego systemu przez zarządcę wód – Wody Polskie – istnieją instrumenty prawne i finansowe, które dają możliwość gminie Kraków oraz gminom ościennym partycypacji przy jego tworzeniu i późniejszym utrzymaniu.

Gmina Miejska Kraków Kraków aktualnie wspomaga organizacyjnie i finansowo Wody Polskie przy realizacji zadania pn. „Usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości stanu technicznego i ograniczenia ryzyka powodziowego na odcinku rzeki Serafy od km 7+150 do km 6+050, wykonanie podwyższenia prawostronnej i lewostronnej opaski murem z grodziec winylowych - ETAP II” w ramach zadania „Poprawa bezpieczeństwa powodziowego w zlewni rzeki Serafy na obszarze dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie” poprzez sfinansowanie na swój koszt infrastruktury przeciwpowodziowej w kwocie 10 000 000 mln zł w rejonie Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim. Ponadto Kraków finansuje w zadaniu „Opracowanie wariantowej koncepcji ochrony przeciwpowodziowej zlewni Drwinia Długa z uwzględnieniem odwodnienia terenu osiedli Świątniki, Nowe Piaski, Podlesie, Kliniec, na Kozłowiec, Wola Duchacka Wschód, Rząka, Prokocim, Parkowe, Nowy Prokocim, Nowy Bieżanów Południe, Nowy Bieżanów, Jemiołki, Łazy Północne, Płaszów, Mały Płaszów, Lasówka, Kolejowe za Osiedlem, Rybitwy” wykonanie i opracowanie pomiarów geodezyjnych dla tych terenów.

Miasto planuje kolejne finansowanie w wysokości 50% wartości zadania „Wykonanie prac projektowych – budowa kanału ulgi Sudół Dominikański – potok Rozrywka” oraz przeprowadzenie postępowania przetargowego na kwotę 3 378 996,89 zł. Trwają także rozmowy w zakresie sfinansowania odmulenia końcowego odcinka Drwini Długiej (ok. 1 km) w kwocie ok. 500 000 zł tj. 50 % kosztów zadania.

Ponadto urządzenia takie należy lokalizować w miejscach łatwo dostępnych, dlatego powinny one się znajdować przy obiektach mostowych ewentualnie przepustach, ale na pewno nie w przepustach o niewielkich średnicach (nieprzełazowych). Urządzenia do pomiaru są montowane w korycie ciekłu, więc nasuwa się pytanie, czy byłyby one w jakiś sposób kotwione do obiektu oraz czy są to urządzenia elektryczne wymagające zasilania.

Informuję ponadto, że montaż jakiegokolwiek urządzenia obcego na obiekcie inżynierskim wymaga indywidualnego rozpatrzenia ze względu na różne konstrukcje obiektów, zróżnicowany stan techniczny oraz parametry i wymagania samych urządzeń pomiarowych. Aparatura ta stanowić będzie urządzenie obce na obiekcie, które nie powinno zagrażać bezpieczeństwu ruchu na obiekcie i pod obiektem, zagrażać bezpieczeństwu konstrukcji, pogarszać wygląd obiektu, być wbudowane w elementy konstrukcji obiektu, utrudniać roboty utrzymaniowych obiektu i utrudniać wykonywania przeglądów technicznych obiektu.

W utrzymaniu Zarządu Dróg Miasta Krakowa znajdują się obiekty inżynierskie, na których zamontowany jest już system monitoringu analizujący stan ilościowy wody. W grudniu 2019 r. staraniem Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMK powstał system w celu uzupełnienia osłony hydrologicznej, prowadzonej przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy, o informacje o sytuacji hydrologicznej na mniejszych ciekach przepływających przez Kraków dotychczas niekontrolowanych, a stwarzających zagrożenie. Po rozbudowie w 2021 r. system ten składa się z 6 stacji pomiarowych zlokalizowanych na niżej wymienionych obiektach inżynierskich będących w utrzymaniu ZDMK (za wyjątkiem przepustu w rejonie ul. Udzieli):

1. Kładka dla pieszych w ciągu ul. Strzelców nad potokiem Sudół Dominikański (Rozrywka),
2. Most w ciągu ul. Okulickiego nad rzeką Dłubnią,
3. Most w ciągu ul. Stopki nad potokiem Kościelnickim,

4. Most w ciągu ul. Popiełuszki nad rzeką Serafą,
5. Przepust w ciągu ul. Tynieckiej na potoku Kostrzeckim,
6. W rejonie ul. Udzieli - potok Drwinka (przepust znajduje się w utrzymaniu PKP).

Dane pomiarowe z systemu są ogólnodostępne poprzez stronę internetową [https://monitoring.prospect.pl/app/doplywy\\_wisly/krakow/krakow.php](https://monitoring.prospect.pl/app/doplywy_wisly/krakow/krakow.php).

Obowiązek badania i oceny jakości wód powierzchniowych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska wynika z art. 349 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, przy czym zgodnie z ust. 3 tego artykułu badania jakości wód powierzchniowych w zakresie elementów fizykochemicznych, chemicznych i biologicznych należą do kompetencji właściwego organu Inspekcji Ochrony Środowiska. Aktem wykonawczym regulującym monitoring jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie *form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1576).

Odnosnie kwestii wylotów wprowadzających ścieki do wód na terenie Gminy Miejskiej Kraków informuję, iż zgodnie z ustawą *Prawo wodne* wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód oraz wyloty służące do wprowadzania wody do wód stanowią urządzenia wodne, na których wykonanie wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego. Właściwym do wydania pozwolenia wodnoprawnego jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Pozwolenia wodnoprawne szczegółowo określają warunki, na jakich ścieki są wprowadzane do wód. Zgodnie z art. 416 ww. ustawy organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych dokonuje przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, lub do urządzeń kanalizacyjnych, a także realizacji tych pozwoleń, co najmniej raz na 4 lata.

Niezależnie od powyższego nadmieniam, że pracownicy jednostek miejskich i wydziałów Urzędu Miasta Krakowa czynnie włączają się do działań kontrolnych. W szczególności dotyczy to sytuacji wpłynięcia zgłoszenia dotyczącego zanieczyszczenia wody, kiedy pracownicy jadą w teren celem rozpoznania problemu i zlokalizowania źródła zanieczyszczenia. W przypadku potwierdzenia zgłoszenia, szczegółowe dane są przekazywane do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie celem podjęcia działań kontrolnych.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że kwestie monitoringu wód są prawnie uregulowane i są właściwe organy odpowiedzialne za prowadzenie zarówno monitoringu ilościowego, jak i jakościowego.

Przedmiotowa uchwała ma charakter kierunkowy, tzn. określa kierunki działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) 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

(tak trafnie K. Wlaźlak (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 miałby dać efekt w formie określonej w tych przepisach.

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 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 *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).

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, co jest jego ugruntowaną praktyką w przypadku tak skonstruowanych uchwał kierunkowych.

Nawet gdyby w treści uchwały znalazł się proponowany w opinii prawnej przepis mówiący o stosowaniu wykładni autentycznej w razie zaistnienia wątpliwości interpretacyjnych, to byłby on w istocie przepisem martwym i nie będzie w jakikolwiek sposób sanował nieprawidłowości ocenianej uchwały. Odwołuje się on bowiem do wykładni autentycznej tekstu prawnego, a więc takiego sposobu jego interpretacji, o którym rozstrzyga

organ będący autorem norm prawnych. Zasadniczy szkopuł przy przyjęciu takiego rozwiązania polega jednak na tym, że konieczność stosowania wykładni może wynikać z różnych przyczyn, a zwłaszcza z potrzeby usunięcia wieloznaczności wyrażań, rozbieżności sformułowań, określenia niezbyt precyzyjnych wypowiedzi czy usunięcia kolizji norm prawnych (T. Leśko (w:) T. Leśko, M. Szadkowski, E. Wiślocki, *Prawoznawstwo*, Warszawa 1979, s. 18). Za stosowaniem wykładni przemawiają zasadniczo trojaki rodzaj racje, a to (1) lingwistyczne, (2) systemowe oraz (3) funkcjonalne (por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 134 i n.). Żadne nie występują jednak w związku z opiniowaną uchwałą. Pierwsze z nich – lingwistyczne – koncentrują się na niedoskonałościach języka prawnego, który jest specjalistyczną wersją języka potocznego, obciążonym wszelkimi jego niedoskonałościami, takimi jak np. pojęcia nieostre i wieloznaczne. W treści uchwały takowe nie występują. Po drugie nie występują też w tym przypadku racje systemowe, albowiem podstawa prawna składa się z przepisu jednego tylko aktu prawnego, brak w niej odwołań do innych aktów, reguluje ona dość prostą materię, która raczej pozbawiona jest szerszego kontekstu systemowego.

Można więc stwierdzić, że w przypadku opiniowanej uchwały do procesu zastosowania wykładni może w ogóle nie dojść, albowiem, jak każdy proces, składa się ona z charakterystycznych etapów, z których wstępnym jest ustalenie, czy przepis prawny budzi jakiegokolwiek wątpliwości (J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 117). Jeżeli więc przepis jest jasny, to w myśli paremii *clara non sunt interpretanda*, nie wymaga interpretacji.

Reasumując, przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy *o samorządzie gminnym* w zakresie zwrotu „stanowienia o kierunkach działania” wójta należy interpretować w ten sposób, że nie może on być podstawą do nakładania na niego obowiązku realizacji zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, oznaczonego skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji.

Zwracam ponadto uwagę, że jeżeli zamiarem projektodawców było przedstawienie swoistej deklaracji, oświadczenia lub wniosku, to zgodnie z § 28 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa winni oni posłużyć się formą rezolucji skierowanej do właściwych organów.

Mając na uwadze powyższe opiniuję negatywnie projekt uchwały według druku 2970.