

Druk nr 3434

Projekt Komisji Skarg, Wniosków i Petycji RMK

UCHWAŁA NR  
Rady Miasta Krakowa  
z dnia



w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej zmniejszenia liczby miejskich jednostek organizacyjnych

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572) w związku art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) Rada Miasta Krakowa uchwała co następuje:

§ 1.1. Po rozpatrzeniu petycji Stowarzyszenia Ulepszamy Kraków, dotyczącej zmniejszenia liczby miejskich jednostek organizacyjnych, Rada Miasta Krakowa nie uwzględniła wniesionej petycji.

2. Uzasadnienie stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miasta Krakowa do poinformowania składającego petycję o sposobie jej rozpatrzenia.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W imieniu Komisji

Uzasadnienie

Stosownie do treści przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 5 września 2014 r. o petycjach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 870), na organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego ciąży obowiązek rozpatrzenia petycji.

Projekt uchwały sporządzony został przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Krakowa, której zgodnie z § 57a ust 4 pkt 2) Statutu Miasta Krakowa Rada Miasta Krakowa powierzyła rozpatrywanie wniosków i petycji składanych przez obywateli oraz przygotowanie projektów rozstrzygnięć w tych sprawach.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji RMK rekomenduje rozpatrzenie zgłoszonej petycji w sposób zaproponowany w treści projektu uchwały.

Załącznik do uchwały nr  
Rady Miasta Krakowa  
z dnia

W dniu 15 marca 2023 r. wpłynęła do Rady Miasta Krakowa petycja przesłana przez Pana Krzysztofa Kwarciaka w imieniu Stowarzyszenia Ulepszamy Kraków, dotycząca zmniejszenia liczby miejskich jednostek organizacyjnych.

Petycja została przekazana do Prezydenta Miasta Krakowa celem przygotowania i przedstawienia informacji umożliwiających jej rozpatrzenie przez Radę Miasta Krakowa.

Prezydent Miasta Krakowa udzielając wyjaśnień poinformował, że pojęcie „zarządzanie ruchem na drodze” jest rozbieżne z terminem „zarządzanie drogą”. Z przepisów prawa bowiem wyraźnie wynika, że kompetencje zarządzającego ruchem na drodze i zarządcy drogi są odmienne, a jedynym punktem scalającym ich działania jest kwalifikacja prawna drogi.

W myśl art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 645) w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

Na mocy Statutu Zarządu Dróg Miasta Krakowa, stanowiącego załącznik do uchwały nr CVIII/2809/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 sierpnia 2018 r. (z późn. zm.) ZDMK pełni funkcję zarządu dróg publicznych: krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), wojewódzkich, powiatowych, gminnych, wynikających z ustawy o drogach publicznych oraz dróg wewnętrznych, położonych na terenach posiadających uregulowany stan prawny, stanowiących własność i pozostających we władaniu Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, do obowiązków zarządców dróg publicznych, należą co do zasady czynności związane z budową, remontem, konserwacją i utrzymaniem dróg publicznych. Innymi zadaniami zarządców dróg publicznych jest planowanie rozwoju sieci drogowej, pobieranie opłat czy nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe. Zadania zarządcy drogi z zakresu organizacji ruchu drogowego obejmują wdrażanie w terenie zatwierdzonych przez organ zarządzający ruchem projektów organizacji ruchu (zakup i montaż niezbędnych znaków i sygnałów drogowych, korekta geometrii pasa drogowego) oraz opiniowanie projektów organizacji ruchu.

Natomiast, na podstawie art. 10 ust. 6 ustawy z dnia z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 988, ze zm.), Prezydent Miasta Krakowa zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w Mieście, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Powyższe zadania realizuje Wydział Miejskiego Inżyniera Ruchu Urzędu Miasta Krakowa.

W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 784), organ zarządzający ruchem dokonuje wszelkich czynności niezbędnych do zapewnienia prawidłowej organizacji ruchu, a w szczególności:

1. rozpatruje projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu,
2. opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu,
3. zatwierdza organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu i przekazuje zatwierdzone organizacje ruchu do realizacji,
4. prowadzi kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, współpracując w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa m.in. z Policją oraz innymi jednostkami.

W przypadku przekazania do Zarządu Dróg Miasta Krakowa wykonywania zadań Wydziału Miejskiego Inżyniera Ruchu UMK mogłoby nastąpić zatarcie różnic funkcjonalnych zadań będących dotychczas w kompetencjach tych podmiotów i trudność w ustaleniu odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu.

Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie odpowiada za funkcjonowanie transportu publicznego wraz z działaniami w zakresie integracji różnych środków transportu, w którą wpisuje się zarządzanie rozwojem stref płatnego parkowania. Strefy płatnego parkowania są bowiem podstawowym instrumentem kształtowania zachowań transportowych mieszkańców współczesnych miast. Przygotowuje w imieniu Prezydenta Miasta Krakowa projekty uchwał dotyczących strefy płatnego parkowania, natomiast wykonawcą uchwał strefowych jest Zarząd Dróg Miasta Krakowa. Zatem zakresy działania tych dwóch podmiotów w temacie dotyczącym strefy płatnego parkowania nie dublują się ze sobą.

Umiejscowienie wykonywania przepisów dotyczących strefy płatnego parkowania w strukturze Zarządu Dróg Miasta Krakowa wynika ze sprawowania przez ZDMK zarządu gruntami w pasie drogowym dróg publicznych, jak i realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, w szczególności umieszczania i utrzymania znaków drogowych co wiąże się ściśle z funkcjonowaniem obszaru płatnego parkowania. Słuszność takiego rozwiązania potwierdza praktyka innych dużych miast (m.in. Warszawy, Wrocławia).

Odnosząc się natomiast do uwag w zakresie koordynacji realizowanych inwestycji, remontów drogowych Prezydent poinformował, że zakres i czas realizacji poszczególnych inwestycji uzależniony jest m.in. od technologii prowadzonych prac, możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego, uzyskanych dofinansowań oraz przeprowadzenia całej procedury organizacyjno-prawnej dla każdej inwestycji. Miejskie jednostki organizacyjne (Zarząd Dróg Miasta Krakowa, Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie, Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie) oraz Wydział Miejskiego Inżyniera Ruchu UMK z wykonawcami prac starają się prowadzić inwestycje i remonty drogowe tak, aby były one jak najmniej uciążliwe dla mieszkańców i uczestników ruchu drogowego. Sytuacje, w których po przebudowie drogi jest ona ponownie rozkopywana dotyczą najczęściej projektowanych przyłączy do przyległej zabudowy, których skoordynowanie nie zawsze jest możliwe.

Na posiedzeniach Zespołu, powołanego zarządzeniem nr 556/2023 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 1 marca 2023 r. w sprawie powołania Zespołu ds. koordynacji działań podejmowanych w obszarze dróg publicznych celem zapewnienia płynności ruchu drogowego, na bieżąco omawiane są plany działań dotyczące remontów oraz największych inwestycji, jakie będą realizowane. To właśnie podczas posiedzeń tego Zespołu wspólnie omawiane są sprawy związane z inwestycjami strategicznymi czy remontami, które powodują utrudnienia dla komunikacji miejskiej i kierowców.

Gmina Miejska Kraków posiada Miejski System Informacji Przestrzennej – Internetowy System Danych Przestrzennych (ISDP), który zawiera informacje o planowanych inwestycjach, nie tylko drogowych, ale również z zakresu zieleni czy też odwodnienia, a jego baza danych jest stale uzupełniana o nowe warstwy. Dzięki ISDP każda komórka organizacyjna Gminy Miejskiej Kraków ma wiedzę o planowanych inwestycjach innych podmiotów.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, a także uwzględniając odrębność zadań realizowanych przez ww. komórki organizacyjne Gminy Miejskiej Kraków, ich ewentualne połączenie nie wydaje się racjonalne.

Dodatkowo należy wskazać, że w przypadku dużych jednostek, zatrudniających kilkaset osób, proces podejmowania decyzji zarządczych często jest o wiele bardziej sformalizowany, a tym samym podjęcie kluczowych decyzji przez kierownictwo takiej jednostki wydłuża się w czasie. Kumulacja kompetencji w jednej jednostce może skutkować efektem przeciwnym do zakładanego przez autorów petycji.

Odnosząc się do postulatu wygaszenia bieżącej działalności Spółki Trasa Łagiewnicka S.A. i przekazania zarządzania trasą do Zarządu Dróg Miasta Krakowa Prezydent poinformował, że istotą utworzenia Trasy Łagiewnickiej S.A. było zrealizowanie i utrzymywanie nowo wybudowanej inwestycji drogowej stanowiącej komponent obwodnicy Krakowa.

Jako potencjalne korzyści wynikające z realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego w zakresie Trasy Łagiewnickiej za pośrednictwem spółki specjalnego przeznaczenia (SPV) należy wymienić:

1. umożliwienie realizacji inwestycji przy wykorzystaniu montażu finansowego zakładającego dogodny harmonogram ponoszenia wydatków przez Gminę Miejską Kraków (obowiązek pokrycia nakładów inwestycyjnych na etapie wybudowania infrastruktury będzie ciążył na SPV, natomiast zobowiązania zaciągnięte na ten cel przez ww. spółkę finansowane będą z cyklicznych, rozłożonych na okres wieloletni dokapitalizowań ze strony Gminy Miejskiej Kraków, co pozwoli na optymalizację obciążenia finansowego Gminy),
2. zainteresowanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) udziałem w finansowaniu przedsięwzięcia w formule SPV (finansowanie EBI umożliwia uzyskanie środków finansowych na realizację inwestycji na preferencyjnych warunkach),
3. brak kwalifikowania zobowiązań z tytułu cyklicznych dokapitalizowań SPV jako zadłużenia Gminy Miejskiej Kraków.

Opracowany model finansowy był jednym z pierwszych, nowatorskich rozwiązań w zakresie instrumentu finansowego w samorządzie lokalnym. Zawarte i obowiązujące umowy bankowe przy wsparciu administracji rządowej, Ministerstwa Infrastruktury, środków z Unii Europejskiej oraz samorządu zobligowały przedmiotową spółkę, nie tylko do zrealizowania inwestycji drogowej w reżimach ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 171, ze zm.), ale również zobowiązały ją do spłaty zaciągniętych zobowiązań do roku 2041, z jednoczesnym obowiązkiem utrzymania wybudowanej drogi publicznej oraz nadzorowania jej utrzymania i wszystkich zdarzeń na niej występujących w całym okresie kredytowania.

Właśnie z uwagi na dbałość o finanse publiczne Trasa Łagiewnicka S.A. zrealizowała inwestycję zespołem 23 osób. Aktualnie zespół Spółki oprócz działań związanych z nadzorem nad zrealizowaną infrastrukturą pełni także 24 godzinny nadzór w tunelach zrealizowanych w ramach inwestycji, co podyktowane jest odrębnymi wymogami związanymi z zapewnieniem standardów bezpieczeństwa użytkowników ruchu.

Po zakończeniu i zrealizowaniu inwestycji drogowej nie zwiększyła się struktura etatów administracyjnych.

Mając na uwadze powyższą argumentację, stan faktyczny oraz obowiązujące bankowe i międzynarodowe umowy nie jest uzasadnione wygaszenie działalności ww. Spółki przy jednoczesnym jej pozostawieniu w obrocie prawnym. Celowe natomiast wydaje się kontynuowanie działalności Trasy Łagiewnicka S.A. i rozszerzanie jej profilu działalności w zakresie realizacji kolejnych odcinków trzeciej obwodnicy Krakowa (oraz elementów układów drogowych z nią powiązanych), tak aby w przyszłości możliwe było odciążenie ruchu w centrum Miasta wraz z polepszeniem obsługi komunikacyjnej dla wszystkich jego uczestników.

W kwestii postulatu likwidacji Zarządu Inwestycji Miejskich w Krakowie Prezydent poinformował, że zakres przedmiotowy zadań inwestycyjnych, dla których jednostka jest realizatorem obejmuje obszary określone w art. 7 ust. 1 pkt 2, 5-9, 13 i 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 40).

Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie jest podzielony na dwa kluczowe pion: pion realizujący inwestycje kubaturowe oraz pion odpowiedzialny za inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej.

Amv

Pierwszy pion odpowiedzialny jest za inwestycje kubaturowe, które są realizowane dla podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie lub utrzymanie budynków, m.in. obiektów kultury, budynków mieszkalnych, żłobków i innych obiektów użyteczności publicznej. Większość z tych podmiotów nie posiada odpowiedniego doświadczenia, wiedzy i zasobów kadrowych niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenia zamówień publicznych na opracowanie dokumentacji projektowej i/lub wykonanie robót budowlanych, czy też późniejszego przeprowadzenia procesu inwestycyjnego, jak również do egzekwowania uprawnień z tytułu rękojmi i gwarancji.

Pion odpowiedzialny za realizację inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej prowadzi aktualnie strategiczne inwestycje z dziedziny transportu i łączności na terenie Krakowa pełniąc przy tym ważną funkcję dla komfortu życia mieszkańców i rozwoju Gminy Miejskiej Kraków. Wśród tego typu projektów infrastrukturalnych można wymienić m.in. „Budowę linii tramwajowej KST etap III (os. Krowodrza Górka - Górka Narodowa) wraz z budową dwupoziomowego skrzyżowania w ciągu ul. Opolskiej w Krakowie”, „Rozbudowę al. 29 Listopada (na odcinku od ul. Opolskiej do granic miasta Krakowa)”, „Budowę kładki pieszo-rowerowej Kazimierz-Ludwinów”, czy też przygotowanie koncepcji premetra.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania należy jednoznacznie wskazać, że likwidacja Zarządu Inwestycji Miejskich w Krakowie mogłaby prowadzić do opóźnienia, a w wielu przypadkach także do zaniechania realizacji inwestycji, co z kolei miałyby negatywny wpływ na jakość życia mieszkańców, a także na rozwój gospodarczy i turystyczny Miasta. Reorganizacja lub przekazanie zadań ZIM innym podmiotom mogłoby wiązać się także z koniecznością poniesienia przez Gminę Miejską Kraków dodatkowych kosztów z tym związanych.

W kwestii wydzielenia z jednostki Klimat-Energia-Gospodarka Wodna działu odpowiedzialnego za odwodnienie dróg i przekazanie tej kompetencji do Zarządu Dróg Miasta Krakowa Prezydent poinformował, że w pasach drogowych są umieszczone ciągi kanalizacji opadowej, które pełnią funkcje zbiorczą, tj. służą (z reguły) odwodnieniu znacznych obszarów przyległych zarówno do drogi, jak i odwodnieniu samego jej korpusu. Aktualnie utrzymanie kanalizacji opadowej jest powierzone Wodociągom Miasta Krakowa S.A. W myśl uregulowań wynikających ze Statutu miejskiej jednostki organizacyjnej Klimat-Energia-Gospodarka Wodna, KEGW nie buduje i nie przebudowuje kanalizacji opadowej w ciągach drogowych. Taka przebudowa najczęściej wiąże się z równoległą przebudową drogi. Czyszczenie wpustów ulicznych oraz przykanalików łączących przedmiotowe wpusty z kanałem głównym przez KEGW wynika z faktu, że wykonawcy prowadzący roboty drogowe nie posiadają sprzętu niezbędnego do przeprowadzenia prac w powyższym zakresie.

Odnosząc się do postulatu precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji Zarządu Dróg Miasta Krakowa i Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie w zakresie chodników Prezydent poinformował, że nie zachodzi przesłanka dualizmu kompetencyjnego. Statut Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie, wprowadzony uchwałą nr VIII/113/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 marca 2015 r. w sprawie utworzenia i zatwierdzenia statutu jednostki budżetowej Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie (z późn. zm.), jasno precyzuje zakres działania tej jednostki, m.in. w zakresie utrzymania nawierzchni utwardzonych (np. ciągów pieszych, alejek) na obszarach wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 1 Statutu. Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie przestrzega ograniczeń kompetencyjnych, nie wykluczając współpracy między jednostkami organizacyjnymi Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji określonych inwestycji służących lokalnej społeczności. Statut nadaje uprawnienia Prezydentowi Miasta Krakowa do wydawania zarządzeń w celu powierzenia Zarządowi Zieleni Miejskiej w Krakowie zadań m.in. wobec nieruchomości lub ich części znajdujących się w zarządzie innych jednostek organizacyjnych albo powierzonych osobom trzecim.

W kwestii usprawnienia obiegu informacji i poprawy procedur Prezydent poinformował, że mając na względzie stopień złożoności, którym charakteryzuje się część realizowanych na obszarze Gminy Miejskiej Kraków inwestycji oraz uwzględniając w tym

zakresie także ogromną skalę realizowanych zadań, z uwagi m.in. na konieczność przeprowadzania konsultacji oraz uzyskiwania stosownych opinii jednostek/działów merytorycznie odpowiedzialnych za dane zadanie, nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie niepożądanych zjawisk w zakresie komunikacji wewnętrznej, pomimo rozlicznych podejmowanych w tym zakresie działań. Komórki organizacyjne Gminy Miejskiej Kraków odpowiedzialne za inwestycje współdziałają ze sobą poprzez organizację spotkań koordynacyjnych czy też narad technicznych w celach wypracowania wspólnych rozwiązań.

Dodatkowo w odniesieniu do zawartego w treści petycji postulatu wyposażenia gminnych jednostek w jeden system teleinformatyczny służący elektronicznemu zarządzaniu dokumentacją celem umożliwienia wszystkim pracownikom samorządowym wglądu w poszczególną dokumentację, Prezydent poinformował, że w Urzędzie Miasta Krakowa wdrażana jest aplikacja Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (EZD PUW), która docelowo objąć ma także miejskie jednostki organizacyjne.

W odniesieniu do uwag dotyczących długiego okresu czasu związanego z odnawianiem oznakowania na ulicy Lelewela oraz ulicy Senatorskiej Prezydent wyjaśnił, że przyczyny tego stanu rzeczy leżały po stronie wykonawcy prac, który zwlekał z wykonaniem zlecenia. Ostatecznie brak działań ze strony wykonawcy doprowadził do rozwiązania umowy i konieczności wyłonienia tymczasowego wykonawcy, który działał przede wszystkim na głównych ciągach, w newralgicznych z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego miejscach. Oznakowanie poziome może zostać wykonane jedynie w sprzyjających warunkach pogodowych, w przeciwnym wypadku malowanie może okazać się nieterwałe. Zatem powyższą sytuację należy uznać za incydentalną i na jej podstawie nie można wysuwać daleko idących wniosków w zakresie braku możliwości prawidłowej realizacji inwestycji miejskich, czego dowodem są licznie zrealizowane na terenie Krakowa projekty. Wszelkie prace związane z organizacją ruchu prowadzone są zgodnie z wewnętrznym harmonogramem oraz prowadzone w ramach posiadanych środków budżetowych.

Prezydent Miasta Krakowa stwierdził, że w świetle przytoczonych powyżej okoliczności, nie ma podstaw do wprowadzenia postulowanych w petycji zmian.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Krakowa po zapoznaniu się z ww. informacjami przedstawionymi przez Prezydenta Miasta Krakowa zarekomendowała rozpatrzenie zgłoszonej petycji w sposób zaproponowany w treści projektu uchwały.

W imieniu Komisji

