

OPINIA NR 72/2023
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 12 września 2023 r.

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dot. rozbudowy systemu kolei aglomeracyjnej na terenie miasta Krakowa poprzez budowę nowych przystanków kolejowych w ciągu linii kolejowej nr 8 oraz włączenie w system kolei aglomeracyjnej linii kolejowej nr 100 (Małej Obwodnicy Kolejowej Krakowa) – druk nr 3574.

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. (tekst jednolity Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074, z 2020 r., poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa wniesiony przez Grupę Radnych Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dot. rozbudowy systemu kolei aglomeracyjnej na terenie miasta Krakowa poprzez budowę nowych przystanków kolejowych w ciągu linii kolejowej nr 8 oraz włączenie w system kolei aglomeracyjnej linii kolejowej nr 100 (Małej Obwodnicy Kolejowej Krakowa) – **druk nr 3574.**

UZASADNIENIE

Na wstępie należy zaznaczyć, że przewozy w ramach Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej (dalej: SKA) realizują Kolejy Małopolskie Sp. z o.o. w Krakowie, które są podmiotem, w którym 100% udziałów posiada Samorząd Województwa Małopolskiego. Natomiast linie kolejowe (dalej: LK) są zarządzane przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie (dalej: PKP PLK S.A.).

Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK S.A., wyspecjalizowana komórka PKP PLK S.A. do zarządzania przedsięwzięciami inwestycyjnymi, jest aktualnie w trakcie opracowania projektu *Wstępnego Studium Wykonalności kolejowych inwestycji infrastrukturalnych w Małopolsce*. W marcu 2023 r. PKP PLK S.A. zaprezentowała wstępne opracowanie ww. *Studium*, zgodnie z którym przewiduje się lokalizację przystanków osobowych w rejonie skrzyżowania LK nr 8 i 100. Ostateczne lokalizacje przystanków będą znane po zakończeniu opracowania ww. *Studium*, którego odbiór planowany jest w II połowie 2024 r.

Niemniej jednak Gmina Miejska Kraków od wielu lat także prowadzi działania zmierzające do rozbudowy systemu kolei aglomeracyjnej na terenie miasta Krakowa, w tym zadania obejmujące LK nr 8 i nr 100.

W zakresie inwestycji wskazanych w § 1 ust. 2 projektu uchwały realizowane były następujące działania:

W 2017 r. Gmina Miejska Kraków w ramach udzielonego zamówienia publicznego zleciła wykonanie projektu koncepcyjnego, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, opracowanie projektu budowlanego oraz uzyskanie wszelkich niezbędnych decyzji administracyjnych dla zadania pn. *Budowa przystanku kolejowego SKA „Kraków Prądnik*

Czerwony" wraz z budową parkingu typu Park & Ride (ZIT). Decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna w styczniu 2021 r.

We wrześniu 2021 r. opublikowano ogłoszenie o zamówieniu publicznym na opracowanie projektu wykonawczego i przeprowadzenie robót budowlanych dla ww. zadania. Z uwagi na fakt, że cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, w dniu 31 marca 2022 r., postępowanie przetargowe zostało unieważnione. Tym samym stało się niemożliwe rozliczenie dofinansowania ze środków zewnętrznych (UE) przyznanych na ww. zadanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020.

We wrześniu 2022 r. Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie (dalej: ZIM) złożył wniosek do Wydziału Strategii, Planowania i Monitorowania Inwestycji Urzędu Miasta Krakowa o zabezpieczenie środków finansowych w budżecie Miasta Krakowa i Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa na lata kolejne celem realizacji tego zadania, jednak nie został on uwzględniony. We wrześniu 2023 r. ZIM ponownie złoży wniosek do Wydziału Strategii, Planowania i Monitorowania Inwestycji Urzędu Miasta Krakowa o uwzględnienie zadania „Budowa przystanku kolejowego SKA „Kraków Prądnik Czerwony" wraz z budową parkingu typu Park & Ride (ZIT)" w dokumentach finansowych Miasta.

W roku 2017 ogłoszone zostało zamówienie publiczne na wykonanie *Koncepcji programowo – przestrzennej i studium wykonalności przystanków kolejowych na linii nr 8 na odcinku Kraków Główny Kraków Prądnik Czerwony*.

Dokument miał dać odpowiedź, który z wariantów:

- budowa dwóch przystanków kolejowych zlokalizowanych w rejonie ul. Opolskiej: na wysokości osiedla Żabiniec (Kraków – Żabiniec) oraz w okolicy ul. Siewnej (Kraków – Prądnik Biały),
- budowa jednego przystanku zlokalizowanego w rejonie ul. Opolskiej, pomiędzy ww. przystankami Kraków Żabiniec i Kraków Prądnik Biały

będzie właściwszy do realizacji, przy uwzględnieniu uwarunkowań technicznych, funkcjonalno-przestrzennych i finansowych.

Z uwagi na fakt, że w postępowaniu przetargowym nie została złożona żadna oferta, wystąpiono do kilku podmiotów o przedstawienie oferty cenowej na wykonanie ww. koncepcji.

Po analizie otrzymanych ofert i przeprowadzeniu negocjacji ostatecznie, z uwagi na przekroczony budżet zamawiającego, odstąpiono od zlecenia wykonania przedmiotowej koncepcji.

W roku 2018 ponownie zostało ogłoszone zamówienie publiczne na wykonanie ww. koncepcji. W postępowaniu złożono oferty, niemniej jednak cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Z tego powodu unieważniono postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego.

Wydział Gospodarki Komunalnej i Klimatu Urzędu Miasta Krakowa, na etapie planowania budżetu Miasta Krakowa na rok 2024 i Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata kolejne, zawnioskuje o zabezpieczenie środków finansowych na realizację ww. koncepcji programowo-przestrzennej.

W ramach realizowanego przez ZIM zadania pn.: *Budowa kładki łączącej ul. Żabiniec z Al. 29 Listopada* uzyskano w 2020 r. ostateczne decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej jako ULICP) dla koncepcji budowy kładki wraz z tunelem oraz budową niezbędnej infrastruktury technicznej w zakresie ciągu pieszo-rowerowego i chodnika łączącego ul. Żabiniec z ul. Klemensiewicza w Krakowie.

Aktualnie trwa postępowanie prowadzone przez Wydział Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa, w sprawie pozyskania nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji. Niemniej jednak w związku z wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt I OSK 776/22 oraz sygn. akt I OSK 842/22) uchylającymi wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (sygn. akt II SA/Kr 998/21 oraz sygn. akt II SA/Kr 999/21) w sprawach odmowy stwierdzenia nabycia przez Stowarzyszenie Ogrodowe prawa użytkowania nieruchomości na podstawie art. 76 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. *o rodzinnych ogrodach działkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1073), termin pozyskania nieruchomości nie jest znany.

Zakres zajętości inwestycji określony w decyzjach ULICP z 2020 r. wynikał m.in. z dostosowania przebiegu ciągu pieszo - rowerowego do warunków PKP PLK S.A., która planowała rozbudowę infrastruktury kolejowej polegającej w szczególności na budowie dodatkowej pary torów na LK 8 oraz uruchomieniu pociągów pasażerskich na LK 100, w tym lokalizację przystanków osobowych w przedmiotowym obszarze. Powyższe uwarunkowania spowodowały odsunięcie projektowanego przebiegu ciągu pieszo - rowerowego na północ od LK 100, aby umożliwić zlokalizowanie ewentualnej infrastruktury pasażerskiej w pasie pomiędzy terenem kolejowym a planowanym ciągiem pieszo - rowerowym.

Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie w 2023 r. złożył wniosek o ujęcie na liście rankingowej zadania budowy kładki łączącej Żabiniec z al. 29 Listopada. Biorąc pod uwagę trudności w pozyskaniu terenów niezbędnych do realizacji inwestycji, na których funkcjonuje rodzinny ogród działkowy oraz planowane zakończenie w 2024 r. opracowania wstępnego studium wykonalności kolejowych inwestycji infrastrukturalnych, ZIM dostrzega możliwość realizacji w przyszłości ww. kładki wraz z przystankami kolejowymi w porozumieniu z PKP PLK S.A. w innej lokalizacji niż ta określona w decyzjach ULICP. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że opracowanie realizowane przez PKP PLK S.A. ma charakter wstępnych i ogólnych rozwiązań, określających m.in. możliwość uruchomienia przewozów osobowych na LK 100 i rozwiązania te będą wymagały doszczegółowienia w kolejnych etapach realizacji przez PKP PLK S.A.

W zakresie inwestycji wskazanych w § 1 ust. 3 projektu uchwały realizowane były następujące działania:

W roku 2017 na zlecenie Gminy Miejskiej Kraków zostało opracowane *Studium wykonalności dla Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej na terenie Krakowa*.

W ramach ww. zadania zostały przeanalizowane możliwości realizacji siedmiu nowych linii SKA wraz z podwariantami. W analizie uwzględniono m.in. prognozy ruchu, usprawnienia funkcjonowania systemu i powiązania z systemem komunikacji miejskiej, uwarunkowania geologiczne i hydrogeologiczne, zagospodarowanie terenu, oddziaływanie proponowanych rozwiązań na środowisko, szacunek kosztów inwestycji.

Przeprowadzone analizy wykazały, że jednym z ekonomicznie opłacalnych wariantów jest linia SKA Kraków Płaszów Kraków Mydlniki obejmująca swym zakresem odcinki LK 100.

Studium przewidywało budowę czterech przystanków w rejonie przecięcia linii kolejowej nr 100 z ulicami: Pilotów, Mogiłską, al. Pokoju i Klimeckiego.

W roku 2020 Gmina Miejska Kraków zleciła wykonanie zadania pn. *Opracowanie dokumentacji projektowej na budowę tunelowego przejścia pieszo-rowerowego pod linią 100 (mała obwodnica kolejowa) łączącego ul. Lotniczą z ul. Raciborskiego.*

Dla inwestycji w dniu 26 października 2021 r. uzyskano decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

We wrześniu 2022 r. Zarząd Dróg Miasta Krakowa wystąpił do Wydziału Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa z prośbą o wszczęcie procedur wykupu działek, niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia.

Dla części działek uzyskano zgodę na ich wykup od dotychczasowych właścicieli, obecnie trwają czynności zmierzające do nabycia tych działek. Z wykupu jednej działki zrezygnowano z uwagi na mały zakres ingerencji w nią projektowanej inwestycji i sprzeciw właścicieli. Dwie działki wymagają uregulowania stanu prawnego w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz. U. nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

Z uwagi na powyższe nie ma możliwości oszacowania terminu zakończenia pozyskiwania działek do zasobu gminnego.

Mając na względzie zaistniałe okoliczności, w porozumieniu z wykonawcą ustalono, że dalsza realizacja umowy jest niemożliwa, gdyż brak pozyskania własności działek wchodzących w zakres zamierzenia inwestycyjnego do zasobu gminnego uniemożliwia jej zakończenie, tj.: uzyskanie ostatecznej decyzji administracyjnej warunkującej realizację inwestycji.

Prace projektowe będą mogły zostać wznowione po pozyskaniu na własność Gminy Miejskiej Kraków niezbędnych nieruchomości gruntowych.

Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity; Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.,) stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należą: ustalanie wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta - art. 11a ust. 1 pkt. 2 ww. ustawy) stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Stanowienie o kierunkach działalności Prezydenta Miasta Krakowa obejmuje decydowanie przez Radę Miasta Krakowa w formie uchwały o jego zadaniach i celach, które powinien poprzez swoją działalność osiągnąć, jak również o sposobach osiągnięcia owych celów. Stanowienie o kierunkach działalności organu wykonawczego gminy nie obejmuje natomiast podejmowania przez radę gminy (tu Radę Miasta Krakowa) uchwał, w których to wydaje się polecenie dotyczące konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy przez prezydenta (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., IV SA/Po 1053/17, LEX nr 2466519). Uchwała Rady Miasta Krakowa w powyższym zakresie powinna mieć wyłącznie charakter programowy (intencyjny). Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy *o samorządzie gminnym* upoważnia gminę do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy. Akty te winny jednak zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego (tak m.in. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 10 listopada 2010 r., II SA/Bd 1200/10, oraz NSA w wyroku z dnia 11 sierpnia 2011 r.

II OSK 925/11, CBOSA). *Podjęmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy tzw. uchwała kierunkowa może wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań (wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/15, LEX nr 2404511). Poza tym – jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28 listopada 2019 r., III SA/Kr 1002/19 – podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy uchwały nie mogą wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy. Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. A zatem do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy podejmowanie decyzji przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu (...) stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu podejmowania określonych, konkretnych działań (por. też analogiczną argumentację sformułowaną w wyroku WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2020 r., II SA/Kr 306/20, CBOSA).*

Przekazany do zaopiniowania projekt uchwały nie ma znamion uchwały kierunkowej, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z treści tego projektu wynika jednoznaczna dyrektywa Rady Miasta Krakowa skierowana do Prezydenta Miasta Krakowa jako organu wykonawczego Gminy Miejskiej Kraków co do podjęcia możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych czynności zmierzających do rozbudowy systemu kolei aglomeracyjnej na terenie Miasta Krakowa poprzez budowę nowych przystanków kolejowych w ciągu linii kolejowej nr 8 oraz włączenie w system kolei aglomeracyjnej linii kolejowej nr 100 (Małej Obwodnicy Kolejowej Krakowa). Projekt uchwały określiła skonkretyzowane działania Prezydenta, jakie konkretnie winien podjąć Prezydent celem rozbudowy systemu kolei aglomeracyjnej.

Projekt uchwały zawiera zatem wypowiedź dyrektywalną o charakterze indywidualnym i konkretnym – jest zrelatywizowana do określonych okoliczności faktycznych. Wypowiedź ta nie dotyczy zatem kierunku działania, lecz konkretnej sprawy (sprawy rozbudowy systemu kolei aglomeracyjnej na terenie Miasta Krakowa), determinując sposób i prawne narzędzia jej załatwienia, zatem nie mieści się ona w ramach kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Podjęmowane 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 (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/17, LEX 2404511).

Warto także skonfrontować ze sobą dwie zasadnicze regulacje ww. ustawy, a to wcześniej przywołany art. 18 ust. 2 pkt. 2 oraz art. 30 ust. 2 pkt 2, który stanowi, że to wójt (burmistrz, prezydent – art. 11a ust. 1 pkt. 2 ustawy), 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).

Reasumując z uwagi na fakt, że:

wskazane w projekcie uchwały działania były i nadal są przez Gminę Miejską Kraków oraz jej jednostki organizacyjne podejmowane,

projekt uchwały budzi wątpliwości natury prawnej co do kwestii naruszenia normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym

- opiniuje się negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa według druku nr 3574.