

Kraków, 28.12.2020 r.

Protokół z kontroli przeprowadzonej przez Zespół Kontrolny Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Krakowa w zakresie realizacji przez Prezydenta Miasta Krakowa uchwał kierunkowych Rady Miasta Krakowa podjętych w okresie od 1 stycznia 2010 roku do 30 czerwca 2019 roku

1/ Skład zespołu kontrolnego

Wojciech Krzysztonek (przewodniczący), Łukasz Gibała, Adam Kalita, Łukasz Sęk.

2/ Podmiot kontrolowany

Prezydent Miasta Krakowa

3/ Miejsce, data, przedmiot i zakres kontroli

Zespół rozpoczął pracę 27 kwietnia 2020 r. Prace prowadzone były m.in. na posiedzeniach Komisji Rewizyjnej (27.04.2020, 6.07.2020, 26.08.2020, 29.09.2020, 28.12.2020) oraz Zespołu (26.11.2020).

Przedmiotem kontroli była realizacja przez Prezydenta Miasta Krakowa uchwał kierunkowych Rady Miasta Krakowa podjętych w okresie od 1 stycznia 2010 roku do 30 czerwca 2019 roku.

Na podstawie informacji uzyskanych od Prezydenta Miasta Krakowa analizie poddany został stan realizacji uchwał w zakresie osiągnięcia celów określonych w uchwałach oraz środków podjętych w tym zakresie przez Prezydenta Miasta Krakowa.

4/ Opis stanu prawnego oraz ustalenie stanu faktycznego stwierdzonego przez kontrolujących

Akty prawne, na których opierał się Zespół Kontrolny:

- Statut Miasta Krakowa;
- ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym;
- uchwała nr VIII/135/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 lutego 2019 roku w sprawie planu kontroli Komisji Rewizyjnej;
- uchwały Rady Miasta Krakowa będące przedmiotem analizy;
- inne akty prawne dotyczące funkcjonowania samorządu;
- informacja Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 24.02.2020 r. dotycząca realizacji uchwał kierunkowych (OR-03.0008.2.16.2020);

- informacja Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 27.08.2020 r. dotycząca realizacji uchwał kierunkowych za I półrocze 2020 roku (OR-03.0008.2.48.2020);
- informacje Prezydenta Miasta Krakowa dotyczące realizacji poszczególnych uchwał kierunkowych: OR-03.0008.2.52.2014, OR-03.0008.2.89.2019, OR-03.0008.2.45.2019, OR-03.0008.2.71.2019, OR-03.0008.2.81.2019, OR-03.0008.2.86.2019, OR-03.0008.2.7.2020, OR-03.0008.2.1.2020, OR-03.0008.2.8.2020.

W piśmie Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 16 września 2020 r. (BR-03.1711.1.2020) podkreślona została specyfika uchwał kierunkowych. Prezydent zwraca w nim uwagę Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Krakowa, że m.in. uchwała kierunkowa „powinna jedynie określać kierunki działania w zakresie wykonywania określonego zadania publicznego, stanowiąc jedynie pewne zalecenia i wskazów oraz nie może być traktowana jako wydanie mu polecenia”. Dalej zwraca się uwagę, że „rada nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu (...) stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy”. Po pierwsze, należy podkreślić, że zakresem kontroli komisji objęte zostały tylko uchwały obowiązujące w obiegu prawnym, tj. te, które nie zostały unieważnione przez organy nadzoru. Po drugie, zgodnie z obowiązującą doktryną można traktować uchwały kierunkowe jako wskazanie organowi wykonawczemu pewnych spraw mieszczących się w zadaniach jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku miasta na prawach powiatu), które w przekonaniu organu stanowiącego nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione w działaniach organów jst. Komisja Rewizyjna odgrywając szczególną rolę w sprawowaniu funkcji kontrolnej przez radę miasta wykonuje zadania zlecone jej przez radę. Uchwałą nr VIII/135/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 lutego 2019 roku rada zleciła tut. komisji m.in. kontrolę sposobu realizacji uchwał Rady Miasta Krakowa (uchwała ta nie została unieważniona przez organy nadzoru).

Prezydent w w/w piśmie przytacza przepis ustawy o samorządzie gminnym (art. 30, ust. 2, pkt 2), zgodnie z którym „do zadań wójta należy w szczególności określenie sposobu wykonywania uchwał rady gminy”. Dalej zwraca się uwagę, że to kompetencji organu wykonawczego „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”. Przekazanie powyższych uwag tut. komisji należy uznać za zbędne, ponieważ dla członków komisji oczywiste jest, że Komisja Rewizyjna ani nie posiada kompetencji

nadzorczych ani nie może wydawać wiążących dyspozycji prezydentowi. Natomiast wypełniając funkcję kontrolną organu stanowiącego Komisja Rewizyjna kontroluje działalność organu wykonawczego w granicach obowiązującego prawa i w ramach zlecenia otrzymanego od rady (patrz. uchwała nr VIII/135/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 lutego 2019 roku w sprawie planu kontroli Komisji Rewizyjnej). W tym zakresie Komisja Rewizyjna zachowuje pełne prawa do sformułowania swoich ocen w zakresie prowadzonej kontroli. Warto dodać, że zgodnie z §55 Statutu Miasta Krakowa Komisji Rewizyjnej powierza się kontrolę realizacji uchwał rady m.in. pod względem kryterium rzetelności. Analiza w tym zakresie obejmuje sprawdzenie, czy podmiot kontrolowany wykonał swoje obowiązki z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie. Reasumując, tak jak kompetencją organu wykonawczego jest określenie sposobu wykonania uchwał rady, tak kompetencją rady (działającej za pośrednictwem Komisji Rewizyjnej) jest ocena dokonanego przez organ wykonawczy wyboru metody realizacji uchwały poprzez m.in. analizę efektów, jakie przyniosły wybrane środki. Taka też ocena zostanie sformułowana przez Komisję Rewizyjną.

Warto w tym kontekście wspomnieć o wprowadzonej od obecnej kadencji samorządu instytucji Raportu o stanie JST. Obejmuje on podsumowanie działalności organu wykonawczego m.in. w zakresie realizacji uchwał rady. Dyskusja nad nim stanowi szeroką płaszczyznę do dokonania oceny działalności organu wykonawczego JST w poprzednim roku kalendarzowym. I choć faktycznie sprawozdania Komisji Rewizyjnej z kontroli nie mogą mieć charakteru wiążących wytycznych, to jednak mogą stać się źródłem ważnych informacji w zakresie oceny działalności organu wykonawczego dokonywanej m.in. podczas debaty nad Raportem o stanie JST.

Należy podkreślić, że ze względu na specyfikę uchwał kierunkowanych, Zespół Kontrolny mógł ograniczyć się jedynie do stwierdzenia, czy cel określony w uchwale został osiągnięty oraz do oceny podjętych środków poprzez analizę efektów, jakie przyniosły działania organu wykonawczego. Trzeba też pamiętać, że wielu uchwał nie można zrealizować podjęciem jednorazowych działań, gdyż wymagają one permanentnej aktywności, a wiele uchwał wymaga decyzji organu stanowiącego np. poprzez zabezpieczenie określonych środków finansowych w budżecie miasta (niemniej ocenie mogą podlegać działania organu wykonawczego podjęte celem przygotowania i przedłożenia radzie projektów koniecznych uchwał, co jest szczególnie istotne w kontekście wyłącznego prawa prezydenta do inicjatywy uchwałodawczej w zakresie m.in. zmian w budżecie miasta).

Ważnym kryterium stosowanym przez tut. komisję przy ocenie realizacji uchwał był czas, jaki upłynął od ich podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę komisja podzieliła uchwały na kilka kategorii: **zrealizowane** (cel określony w uchwale został osiągnięty), **realizowane** (organ wykonawczy podjął działania, które przyniosły lub mogą przynieść oczekiwane efekty; będą tutaj także uchwały, przy realizacji których organ wykonawczy natrafił na obiektywne przeszkody), **realizowane z wątpliwym efektem lub nierealizowane** (organ wykonawczy podjął działania, które nie przynoszą oczekiwanych efektów lub organ wykonawczy nie podjął stosownych działań)

Zespół Kontrolny objął kontrolą realizację 100. uchwał kierunkowych Rady Miasta Krakowa podjętych w okresie od 1. stycznia 2010 r. do 30. czerwca 2019 r. Bazując na materiałach przekazanych przez Prezydenta Miasta Krakowa (informacje, wyjaśnienia) Zespół Kontrolny ustalił, co następuje:

- **11 uchwał można uznać za zrealizowane** (10¹, 16, 23, 29, 33, 44, 66, 69, 78, 86, 94);

- **79 uchwał można uznać za realizowane** (3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 43, 45, 46, 47, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103), aczkolwiek biorąc pod uwagę termin uchwalenia uchwał **tempa realizacji 7 z nich nie można uznać za satysfakcjonujące** (5, 12, 13, 15, 22, 35, 37);

- **10 uchwał można uznać za realizowane z wątpliwym efektem lub nierealizowane:**

- 26 – uchwała dotycząca inwentaryzacji i ochrony plenerowych dzieł sztuki "Sztuka w plenerze" została podjęta w lipcu 2015 r., a według informacji PMK z 27 sierpnia 2020 r.

¹ Podane numery odnoszą się do numerów zadań wymienionych w Informacji Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 24.02.2020 r. dotyczącej realizacji uchwał kierunkowych (OR-03.0008.2.16.2020).

spośród 117 obiektów pozostających w zasobie ZDMK, do ZZM zostały przekazane jedynie 2 pomniki celem przeprowadzenia prac konserwatorskich;

- 36 – uchwała dotycząca programu wsparcia i planu inwestycji związanych z zamiarem utworzenia Parku Kulturowego Nowa Huta została przyjęta w listopadzie 2016 roku, w informacji PMK z dnia 22.02.2020 r. została uznana za zrealizowaną, a w wyjaśnieniach PMK z dnia 16.08.2020 r. zostało zawarte stwierdzenie, że „Postulaty wnioskowane w ww. uchwale kierunkowej wypełniane są w zadaniach realizowanych na bieżąco przez komórki UMK oraz jednostki organizacyjne. W związku z powyższym nie ma potrzeby tworzenia specjalnych programów dedykowanych obszarowi, który zostanie objęty postanowieniami Planu Ochrony Parku Kulturowego Nowa Huta”;

- 40 – uchwała dotycząca przystąpienia do sporządzenia mpzp „Swoszowice-Uzdrowisko” została podjęta w grudniu 2016 r., a według informacji PMK z dnia 27 sierpnia 2020 r. „sporządzana jest analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia mpzp dla przedmiotowego obszaru”;

- 41 – uchwała dotycząca przystąpienia do sporządzenia mpzp „Opatkowice-Zachód” została podjęta w grudniu 2016 r., a według informacji PMK z dnia 27 sierpnia 2020 r. „sporządzana jest analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia mpzp dla przedmiotowego obszaru”;

- 42 – uchwała dotycząca przystąpienia do sporządzenia mpzp „Kościelniki” została podjęta w marcu 2017 r., a według informacji PMK z dnia 27 sierpnia 2020 r. „sporządzana jest analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia mpzp dla przedmiotowego obszaru”;

- 48 – uchwała dotycząca renowacji i przeznaczenia na cele publiczne zabytkowego Dworu w Wadowie została podjęta we wrześniu 2017 r., a według informacji PMK z 27 sierpnia 2020 r. „w III kwartale 2020 r. planowane jest ogłoszenie zamówienia publicznego w zakresie wyłonienia wykonawcy dokumentacji”. Należy dodać, że decyzją administracyjną z dnia 19 października 2020 r. Małopolski Konserwator Zabytków w Krakowie nałożył na Gminę miejską Kraków karę pieniężną w kwocie 45 tys. zł z tytułu braku realizacji zaleceń konserwatorskich dotyczących remontu zabytkowego Dworu w Wadowie zawartych w piśmie z dnia 25.03.2019 r. (sygn. OZKr.5180.14.2019.DW);

- 50 – uchwała dotycząca wykupu terenu na Wzgórzu Kaim została podjęta we wrześniu 2017 roku, a według informacji PMK z 27 sierpnia 2020 r. „pozyskanie działek

wskazanych do wykupu wg *Koncepcji zagospodarowania Wzgórza Kaim* będzie możliwe po wcześniejszym uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości, dokonaniu koniecznych podziałów geodezyjnych wydzielonych części oraz uzgodnieniu warunków finansowych wykupu”;

- 62 – uchwała dotycząca budowy nowej Szkoły Podstawowej w rejonie Ruczaju w Dzielnicy VIII Dębniki została uchwalona w kwietniu 2018 r., a z informacji PMK z dnia 27 sierpnia 2020 r. można się jedynie dowiedzieć, że prezydent Krakowa wystąpił do Marszałka Województwa Małopolskiego z propozycją przeniesienia na rzecz Gminy Miejskiej Kraków części działki położonej przy ul. Czerwone Maki w celu budowy Szkoły;

- 64 – uchwała dotycząca przygotowania przez miasto wykupu terenów cennych przyrodniczo, objętych sporządzanymi planami zagospodarowania przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem planu dla wybranych obszarów przyrodniczych) została podjęta w maju 2018 r., a w sprawozdaniu PMK z dnia 27 sierpnia 2020 r. zawarta jest jedynie informacja nie o podjętych działaniach, ale o działaniach, jakie należy podjąć, by osiągnąć cel określony w uchwale;

- 100 - uchwała dotycząca udostępnienia lokalu w celu utworzenia szkoły podstawowej dla dzieci autystycznych została uchwalona w maju 2019 r., a według informacji PMK z dnia 27 sierpnia 2020 r. „w celu zrealizowania uchwały prowadzone są analizy i konsultacje dotyczące najbardziej optymalnej lokalizacji dla postulowanej szkoły podstawowej”.

5/ Wyjaśnienia kontrolowanych na temat, ustalonego przez zespół, stanu faktycznego i prawnego

Do sprawozdania załączone zostały wyjaśnienia kontrolowanego, obejmujące:

- 1) pismo Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 16 września 2020 roku (BR-03.17.11.1.2020) – załącznik nr 1;
- 2) pismo Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 grudnia 2020 roku (BR-03.1711.1.2020) zawierające stanowisko prezydenta do projektu sprawozdania z kontroli realizacji uchwał kierunkowych.

6/ Stwierdzone nieprawidłowości

Zespół Kontrolny stwierdził nieprawidłowość w zakresie informacji Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie realizacji uchwały nr 1157/16 z dnia 9.11.2016 r. w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie wdrażania zaleceń sporządzanego Planu Ochrony Parku Kulturowego Nowa Huta, programu wsparcia i planu inwestycji związanych z zamiarem utworzenia Parku Kulturowego. W Informacji Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22.02.2020 r. dotyczącej realizacji uchwał kierunkowych (OR-03.0008.2.16.2020) status wykonania tej uchwały został określony jako „zrealizowana”. Działanie podjęte przez organ wykonawczy w zakresie realizacji tej uchwały nie dają podstaw do takiego zakwalifikowania stopnia realizacji przedmiotowej uchwały. Tym bardziej, że wyjaśnieniach PMK z dnia 16.08.2020 zostało zawarte stwierdzenie, że „Postulaty wnioskowane w ww. uchwale kierunkowej wypełniane są w zadaniach realizowanych na bieżąco przez komórki UMK oraz jednostki organizacyjne. W związku z powyższym nie ma potrzeby tworzenia specjalnych programów dedykowanych obszarowi, które zostanie objęte postanowieniami Planu Ochrony Parku Kulturowego Nowa Huta”. Wobec powyższego co najwyżej można status tej uchwały określić jako „realizowaną”.

7/ Wnioski dotyczące oceny struktury organizacyjnej i prawnej pod względem komplementarności

W strukturze Urzędu Miasta Krakowa powinna zostać wydzielona komórka nadzorująca realizację uchwał kierunkowych Rady Miasta Krakowa.

8/ Propozycje wniosków i zaleceń pokontrolnych

Zespół Kontrolny proponuje stworzenie procedury nadzoru nad realizacją uchwał kierunkowych Rady Miasta Krakowa. Procedura taką powinna opierać się na następujących zasadach:

- 1) w ciągu dwóch miesięcy od przyjęcia uchwały kierunkowej przez radę prezydent przedstawia radzie oraz mieszkańcom harmonogram realizacji uchwały kierunkowej, zawierający: planowane działania (etapy) zmierzające do osiągnięcia celu określonego w uchwale wraz z terminami ich podjęcia;

2) informacje prezydenta z realizacji uchwał kierunkowych przedstawiane są w nawiązaniu do w/w harmonogramu.

Takie rozwiązanie nie narusza kompetencji prezydenta w zakresie doboru środków do realizacji uchwały kierunkowej, natomiast może uczynić bardziej transparentnym i przejrzystym, także dla opinii publicznej, proces wykonania uchwał kierunkowych.

Przewodniczący Komisji

Wojciech Krzysztoń