

OPINIA PRAWNA

**do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa
w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na
przystąpieniu do wykonania inwestycji dotyczącej rozbudowy lub przebudowy ulicy Składowej
wraz z uzyskaniem niezbędnych decyzji (w tym ZRID), budowy chodników, odwodnienia
i oświetlenia oraz rozbudowy lub przebudowy kolidującej infrastruktury, z uwzględnieniem
istniejącej zieleni**

/projekt Rady Dzielnicy V Krowodrza/.

1. Projekt uchwały opiniuję pozytywnie pod względem formalnoprawnym, z uwagami wskazanymi poniżej. Podstawa prawna projektu wymaga aktualizacji i powinna otrzymać następujące brzmienie: „Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i 912) Rada Miasta Krakowa uchwala, co następuje:”. Korekty redakcyjnej wymaga ponadto tytuł projektu: użyty w nim skrót „dot.” należy zastąpić wyrazem „dotyczącej”; wyrażenie „rozbudowy/przebudowy” należy zastąpić wyrażeniem „rozbudowy lub przebudowy”; wyrażenie „rozbudową/przebudową” należy zastąpić wyrażeniem „rozbudową lub przebudową”. Ponieważ § 1 projektu ustanawia jeden kierunek działania, zawarte w tytule wyrażenie „ustalenia kierunków działań (...) polegających” należy zastąpić wyrażeniem „ustalenia kierunku działania (...) polegającego”, natomiast użyte w § 1 wyrażenie „następujące kierunki działania (...) polegające” – wyrażeniem „kierunek działania (...) polegający”.

2. Najistotniejsza wątpliwość dotyczy stopnia szczegółowości § 1 projektu. Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia Radę Miasta Krakowa do ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Krakowa, natomiast wykonanie uchwał i wybór sposobu realizacji zadań należą – stosownie do art. 30 tej ustawy – do organu wykonawczego. Uchwała kierunkowa nie powinna przyjmować postaci szczegółowego polecenia dotyczącego realizacji jednostkowego zadania. Oceniany projekt wskazuje łącznie konkretną inwestycję, jej zakres rzeczowy, rozwiązania techniczne oraz tryb prawny: rozbudowę lub przebudowę ulicy Składowej, budowę chodników, odwodnienia i oświetlenia, przebudowę infrastruktury kolidującej, sposób uwzględnienia zieleni oraz uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID). Tak szczegółowa i indywidualna regulacja istotnie ogranicza Prezydentowi wybór prawnych, technicznych, organizacyjnych i finansowych sposobów realizacji zadania, **przez co może wykraczać poza dopuszczalne ustalenie kierunku działania i wkraczać w sferę wykonawczą.** Samo odniesienie uchwały kierunkowej do konkretnej inwestycji nie przesądza o jej niedopuszczalności; zastrzeżenie budzi przede wszystkim zakres i kategoryczny sposób określenia czynności wykonawczych.

3. Powyższa ocena odpowiada linii orzeczniczej sądów administracyjnych. W wyrokach z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1002/19 i III SA/Kr 1012/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zakwestionował uchwały zawierające wiążące nakazy podjęcia konkretnych czynności. Odmienne w wyroku z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 735/19, Sąd zaakceptował uchwałę wyznaczającą cel i pozostawiającą organowi wykonawczemu wybór sposobu jego osiągnięcia; stanowisko to utrzymał Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 19 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 4055/21.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2022 r., sygn. akt III OSK 2900/21, podkreślił natomiast, że kierunek działania nie może sprowadzać się do nakazu podjęcia jednostkowego, konkretnego i szczegółowego działania, zwłaszcza ze wskazaniem sposobu lub terminu jego wykonania. Uwzględnienia wymaga również nieprawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 lipca 2026 r., sygn. akt II SA/Kr 611/26, stwierdzający niezgodność z prawem uchwały kierunkowej Rady Miasta Krakowa dotyczącej utworzenia całodobowego punktu profilaktyki intymnej. Na tym tle § 1 ocenianego projektu – ze względu na indywidualny przedmiot oraz nagromadzenie konkretnych rozwiązań rzeczowych, technicznych i proceduralnych – jest bliższy uchwałom zakwestionowanym niż programowemu określeniu celu.

4. Szczególnej ostrożności wymaga wskazanie w tytule i w § 1 projektu uzyskania decyzji ZRID. Rada Miasta Krakowa nie powinna przesadzać ani konieczności zastosowania określonego trybu administracyjnego, ani wyniku postępowania prowadzonego przez właściwy organ. Oceny tej nie zmienia ogólne zastrzeżenie, że działania mają być przewidziane prawem, skoro jednocześnie uzyskanie decyzji ZRID wskazano jako element zakładanej realizacji inwestycji.

5. Na marginesie niniejszej opinii opiniujący informuje, że ewentualne zmiany w projekcie mogą zostać wprowadzone w formie autopoprawki albo poprawki, z uwzględnieniem szczególnego trybu właściwego dla inicjatywy uchwałodawczej Rady Dzielnicy. Zgodnie z § 37 ust. 5 w związku z § 36 ust. 2 i 3 Statutu Dzielnicy V Krowodrza do projektu uchwały wniesionego przez Radę Dzielnicy nie stosuje się § 33 Statutu Miasta Krakowa. **Oznacza to, że referent projektu nie jest uprawniony do samodzielnego zgłoszenia autopoprawki w imieniu Rady Dzielnicy.** Zmiana projektu pochodząca od projektodawcy powinna zostać przyjęta przez Radę Dzielnicy w formie uchwały zmieniającej Uchwałę Nr XXXIV/170/2026 Rady Dzielnicy V Krowodrza z dnia 31 sierpnia 2026 r. w zakresie stanowiącego jej załącznik projektu uchwały Rady Miasta Krakowa. Taka zmiana ma charakter autopoprawki projektodawcy i – wobec procedowania projektu w jednym czytaniu – powinna zostać przedłożona przed rozpoczęciem czytania, zgodnie z § 34 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa, oraz w formie pisemnej, stosownie do § 36 ust. 9 tego Statutu. Niezależnie od powyższego poprawki do projektu mogą zgłaszać Prezydent Miasta Krakowa, komisje Rady Miasta Krakowa, kluby radnych oraz radni Miasta Krakowa (§ 36 ust. 4 Statutu Miasta Krakowa). W przypadku projektu rozpatrywanego w jednym czytaniu poprawki mogą być zgłaszane do czasu zakończenia dyskusji (§ 34 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa), w formie pisemnej (§ 36 ust. 9 Statutu Miasta Krakowa), a następnie podlegają głosowaniu przed głosowaniem nad całym projektem uchwały (§ 37 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa). Referent projektu Rady Dzielnicy może zatem zgłosić poprawkę wyłącznie wtedy, gdy jest równocześnie jednym z podmiotów wymienionych w § 36 ust. 4 Statutu Miasta Krakowa, w szczególności radnym Miasta Krakowa, i czyni to w ramach własnego uprawnienia, a nie w imieniu Rady Dzielnicy.

6. Projekt nie zmienia bezpośrednio budżetu Miasta ani nie określa kwoty przeznaczonej na inwestycję. Jego realizacja może jednak powodować zwiększenie wydatków budżetowych, dlatego – zgodnie z § 30 ust. 8 Statutu Miasta Krakowa – projekt – w ocenie opiniującego - wymaga opinii Komisji Budżetowej i Finansów Rady Miasta Krakowa.

7. Zgodnie z § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa, w związku z § 37 ust. 4 Uchwały Nr XCIX/1499/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy V Krowodrza w Krakowie (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2021 r. poz. 6699), zasadne jest uzyskanie opinii Prezydenta Miasta Krakowa oraz właściwej komisji Rady Miasta Krakowa, w szczególności komisji właściwej w sprawach infrastruktury.

8. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa).

9. Wymagana większość głosów – zwykła; głosowanie jawne.



Signed by / Podpisano
przez:

Piotr Edward Łanoszka
Gmina Miejska Kraków -
Urząd Miasta Krakowa

Date / Data: 2026-09-22
13:52

Piotr Łanoszka
RADCA PRAWNY

Otrzymują:

– Kancelaria Rady Miasta Krakowa;
– a.a.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

