OPINIA NR 61/2026
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 14 października 2026 r.

dotycząca projektu uchwały *w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na przystąpieniu do wykonania inwestycji dotyczącej rozbudowy/przebudowy ulicy Składowej wraz z uzyskaniem niezbędnych decyzji (w tym ZRID), budowy chodników, odwodnienia i oświetlenia oraz rozbudową/przebudową kolidującej infrastruktury z uwzględnieniem istniejącej zieleni* - druk 1534.

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 (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074 oraz z 2020 r. poz. 919) oraz pisma Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 maja 2026 r. w zw. z art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 472) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały wniesiony przez Radę Dzielnicy V Krowodrza *w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa polegających na przystąpieniu do wykonania inwestycji dotyczącej rozbudowy/przebudowy ulicy Składowej wraz z uzyskaniem niezbędnych decyzji (w tym ZRID), budowy chodników, odwodnienia i oświetlenia oraz rozbudową/przebudową kolidującej infrastruktury z uwzględnieniem istniejącej zieleni* **- druk 1534.**

UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt pomimo nadania mu charakteru uchwały w sprawie określenia kierunków działania Prezydenta Miasta – nie ogranicza się do wyznaczenia celu, priorytetu lub ogólnego kierunku działania organu wykonawczego, lecz określa również konkretny sposób realizacji wskazanego w nim zadania. Takie ukształtowanie treści uchwały wymaga oceny z punktu widzenia ustawowego podziału kompetencji pomiędzy radą miasta a prezydentem miasta.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r., poz. 662), do wyłącznej właściwości rady gminy należy określanie kierunków działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Kompetencja ta powinna być wykonywana z uwzględnieniem ustawowego podziału zadań i kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym. Rada miasta jest zatem uprawniona do określania kierunków działania prezydenta miasta, nie może jednak w ramach uchwały kierunkowej, przesądzać o szczegółowym sposobie realizacji konkretnego zadania, jeżeli prowadziłoby to do wkroczenia w zakres kompetencji organu wykonawczego.

W konsekwencji zasadnicze znaczenie dla oceny opiniowanego projektu ma ustalenie, czy przyjęte w nim rozwiązania rzeczywiście wyznaczają jedynie kierunek działania Prezydenta Miasta Krakowa, czy też w istocie nakazują mu zastosowanie określonego sposobu realizacji zadania. W tym drugim przypadku można mieć uzasadnione wątpliwości czy treść uchwały mieści się w granicach kompetencji określonej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy *o samorządzie gminnym*.

Przedmiotowa uchwała ma bowiem charakter kierunkowy, tj. określa kierunki działania Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie wykonywania określonego zadania publicznego. Podkreślić należy, że uchwała rady gminy dotycząca kierunków działania organu wykonawczego nie może ograniczać jego samodzielności w realizacji przyznanych mu ustawowo kompetencji, w tym kompetencji wynikających z przepisów prawa materialnego, w szczególności poprzez formułowanie poleceń lub nakazów określających konkretny sposób załatwienia danej sprawy.

Uchwała tego rodzaju powinna zatem zawierać jedynie zalecenia i wskazówki dotyczące działalności organu wykonawczego gminy i nie może być traktowana jako forma wydania mu wiążącego polecenia przez radę. Okoliczność ta wpływa również na 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.).

Powyższe regulacje wskazują na ustawowy podział kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym gminy. Rada miasta jest uprawniona do określania kierunków działania prezydenta miasta, natomiast prezydent, jako organ wykonawczy, odpowiada za wykonywanie zadań gminy, realizację uchwał rady miasta (w tym również określanie sposobu ich realizacji – art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy *o samorządzie gminnym)* oraz wykonywanie budżetu.

Uchwała kierunkowa powinna zatem określać cel, priorytet lub kierunek działania, pozostawiając prezydentowi miasta odpowiedni zakres swobody w zakresie wyboru środków i sposobu realizacji tego celu.

Wprowadzenie do projektu uchwały szczegółowych rozwiązań dotyczących realizacji zadania (§ 1) ogranicza możliwość dokonania przez Prezydenta Miasta Krakowa oceny dostępnych wariantów oraz wyboru rozwiązania, które w danych okolicznościach będzie najbardziej racjonalne i efektywne. Organ wykonawczy powinien mieć możliwość uwzględnienia aktualnych uwarunkowań faktycznych, technicznych, organizacyjnych i finansowych, a także zmian, które mogą wystąpić pomiędzy momentem podjęcia uchwały a momentem jej realizacji.

W proponowanym brzmieniu projekt uchwały nie ogranicza się jednak do określenia celu lub kierunku działania, lecz przesądza o konkretnym sposobie realizacji zadania. W konsekwencji uchwała kierunkowa przyjmuje charakter szczegółowego polecenia skierowanego do organu wykonawczego, co prowadzi do nadmiernej ingerencji Rady Miasta Krakowa w sferę kompetencji Prezydenta Miasta Krakowa. Takie ukształtowanie uchwały może również ograniczać możliwość wyboru przez Prezydenta Miasta Krakowa rozwiązania, które w momencie realizacji zadania okaże się bardziej racjonalne, gospodarne lub korzystne z punktu widzenia interesu Miasta.

Należy przy tym podkreślić, że to organ wykonawczy, ponosząc odpowiedzialność za wykonywanie zadań gminy, powinien mieć możliwość dokonania oceny dostępnych wariantów i wyboru konkretnego sposobu realizacji zadania, oczywiście w granicach obowiązujących przepisów prawa oraz w ramach środków finansowych określonych w budżecie Miasta.

Warto w tym miejscu wskazać, że określony w projekcie uchwały „kierunek" działania Prezydenta Miasta Krakowa pozostaje w całości w zakresie jego ustawowych kompetencji jako zarządcy dróg publicznych i organu zarządzającego ruchem na terenie miasta na prawach

powiatu. Tym samym wyłącznie do kompetencji organu wykonawczego należy przesądzenie o sposobie poprawy warunków dla niechronionych uczestników ruchu drogowego w rejonie wskazanego skrzyżowania.

Istotne znaczenie dla oceny przedmiotowego projektu ma również okoliczność, że wnioskowane zadanie obejmujące swoim zakresem rozbudowę ul. Składowej wraz ze skrzyżowaniem ulic Składowa – Łokietka - Poznańska oraz przebudowę ul. Składowej wraz z budową chodników, parkingów, odwodnienia oraz ścieżki rowerowej łączącej ul. Składową z ul. Zbożową zostało umieszczone na liście rankingowej zadań do ujęcia w budżecie Miasta Krakowa i Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa na lata kolejne. Zasadniczym instrumentem pozostającym w dyspozycji Rady Miasta Krakowa w zakresie zapewnienia realizacji tego zadania jest decyzja dotycząca zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych w budżecie Miasta Krakowa i Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa.

To od decyzji radnych podejmowanych w ramach przysługujących im kompetencji budżetowych zależy bowiem, czy środki niezbędne do realizacji zadania zostaną zapewnione oraz czy zostaną utrzymane na poziomie pozwalającym na jego wykonanie. Rada Miasta Krakowa ma zatem możliwość realnego wpływania na realizację zadania poprzez uchwalanie budżetu oraz dokonywanie w nim stosownych zmian. Nie jest natomiast właściwe wykorzystywanie uchwały kierunkowej do szczegółowego przesądzania o sposobie wykonania zadania, jeżeli prowadzi to do wkroczenia w zakres kompetencji organu wykonawczego.

Jeżeli intencją radnych jest wyrażenie stanowiska, oczekiwania lub postulatu dotyczącego konkretnego sposobu realizacji zadania, właściwszą formą jest rezolucja, o której mowa w § 28 ust. 1 *Statutu Miasta Krakowa*. Tego rodzaju instrument pozwala Radzie Miasta Krakowa wyrazić swoje oczekiwania wobec Prezydenta Miasta Krakowa.

Reasumując należy stwierdzić, że uchwała kierunkowa nie powinna przyjmować postaci szczegółowego polecenia dotyczącego realizacji konkretnego zadania, ponieważ prowadziłoby to do ograniczenia prezydentowi miasta możliwości wyboru rozwiązania najlepiej odpowiadającego aktualnym potrzebom oraz uwarunkowaniom organizacyjnym i finansowym Miasta. Tym samym istnieje wysokie prawdopodobieństwo skorzystania przez organ nadzoru z przysługujących mu uprawnień poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe opiniuję negatywnie projekt uchwały według druku 1534.

p.f. PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA

Stanisław Kracik