

PR-02.074.304/2025

**OPINIA PRAWNA**

**do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa  
w sprawie powołania doraźnej Komisji Rady Miasta Krakowa do spraw zbadania  
współpracy Krakowskiego Biura Festiwalowego ze spółką UTC Tour Operator  
Sp. z o.o., której jednym ze wspólników był Aleksander Miszalski w okresie  
sprawowania przez niego mandatu Radnego Miasta Krakowa  
/projekt Grupy Mieszkańców Miasta Krakowa – druk nr 787/.**

**1. Podstawę prawną dla analizy stanowią:**

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609, dalej: „u.s.g.”), w szczególności art. 21 i 41a;
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977);
- uchwała Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (ze zm.);
- Statut Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r., poz. 7074 z późn. zm.);
- orzecznictwo sądów administracyjnych i literatura prawnicza.

**2.** Zgodnie z art. 41a ust. 1 u.s.g., mieszkańcy gminy posiadają prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Przepis ten nie zawiera enumeratywnego wyliczenia spraw, które mogą być przedmiotem takiej inicjatywy, jednak ich zakres musi pozostawać w zgodzie z zasadami ustrojowymi oraz systematyką ustawy.

Ustawodawca nie sprecyzował wyraźnie granic przedmiotowych tej inicjatywy, pozostawiając ich określenie wykładni oraz orzecznictwu. Kluczowe znaczenie mają przy tym zasady wykładni systemowej i celowościowej.

Jak wskazuje **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 2 lipca 2024 r. (sygn. III SA/Kr 1827/23):**

*„Ani art. 41a u.s.g., ani wspomniana uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (choć jest to materia ustawowa, zatem tak czy inaczej liczy się odnośny przepis ustawy) nie wprowadza jednoznacznie ograniczeń przedmiotowych w odniesieniu do projektów uchwał, które mogą być zgłaszane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - co daje asumpt do twierdzenia, że ich zasadniczo nie ma. Z drugiej strony, są jednak argumenty natury funkcjonalnej i systemowej wskazujące nierozzerwalny związek obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej z aktami prawa miejscowego.*

W niniejszej sprawie strony zaprezentowały w tej mierze przeciwstawne stanowiska; przeciwstawne stanowiska prezentowane są również w doktrynie. Zdaniem R. Marchaja (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 722): "Zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej obejmuje wszystkie sprawy ważne dla wspólnoty lokalnej oraz mieszczące się w kompetencji rady gminy z wyjątkiem tych, w których przepis szczególny przewiduje wyłączną inicjatywę uchwałodawczą wójta (...). W ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mogą być zgłaszane projekty uchwał będące aktami prawa miejscowego, jak i nieposiadające tej charakterystyki".

Natomiast D. Dąbek (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 811) twierdzi, że: "Skoro przepisy dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej umieszczono w rozdziale dotyczącym a.p.m., należy przyjąć, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie dotyczy wszelkich uchwał, lecz tylko uchwał będących a.p.m."

**Sąd podzielił pogląd, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie dotyczy wszelkich uchwał, lecz tylko uchwał będących aktami prawa miejscowego względnie uchwał, które wpisują się w proces stanowienia takich aktów, ilekroć ma on charakter etapowy.**

Od początku za tym poglądem przemawiał i wciąż przemawia ważki argument nawiązujący do systematyki aktu prawnego. Obecnie, zdaniem Sądu, dodatkowo przemawia za nim ust. 3a dodany do art. 41a u.s.g. z dniem 24 września 2023 r. (choć w niniejszej sprawie obie strony powoływały się na ten przepis dla uzasadnienia swojego stanowiska). Stanowi on, że "projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu".

Zdaniem Sądu, przekonująca jest argumentacja skarżącej spółki, wedle której liczy się nie tylko ścisły związek uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego z tworzeniem prawa miejscowego (w gminie), ale także nader znamienne zaniechanie wprowadzenia analogicznej regulacji do art. 89a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566). Nasuwa się bowiem nieodparty wniosek, że zaniechanie to jest związane z odmiennym statusem aktów planistycznych organów samorządu województwa (nie są to akty prawa miejscowego - zob. K. Buliński, w: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, Warszawa 2024, s. 620)."

W świetle powyższego, należy przyjąć, zgodnie z prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, że inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców może dotyczyć aktów prawa miejscowego oraz wskazanych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwał: o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego gminy (art. 13i ust. 2) oraz o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (art. 14 ust. 4).

Sąd podkreślił, że systematyka ustawy o samorządzie gminnym – w której przepisy dotyczące inicjatywy mieszkańców znajdują się w rozdziale dotyczącym aktów prawa miejscowego – uzasadnia zawężającą interpretację tej instytucji.

Zatem projekt uchwały dotyczący **powołania komisji doraźnej**, jako **uchwała wewnętrzna rady, nie mająca charakteru aktu prawa miejscowego, nie mieści się w zakresie przedmiotowym obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.**

Reasumując:

- 1/ projekt uchwały zgłoszony przez mieszkańców w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w sprawie powołania komisji doraźnej, w ocenie opiniującego, nie spełnia ustawowych przesłanek dopuszczalności tej formy partycypacji,
- 2/ procedowanie go przez Radę Miasta Krakowa w tym trybie jest niezasadne prawnie i może skutkować wadliwością przyjętej uchwały,
- 3/ powoływanie **komisji doraźnych pozostaje wyłączną kompetencją Rady Miasta Krakowa, wykonywaną w ramach jej autonomii organizacyjnej.**

**3.** Przed przystąpieniem do głosowania projektu uchwały według druk nr 787, należy wskazać imiona i nazwiska radnych, którzy ewentualnie będą powołani do składu komisji doraźnej. Uzupełnienie treści § 3 może nastąpić poprzez przegłosowanie poprawek zgłoszonych przez radnych lub poprzez złożenie przez Pełnomocnika Komitetu lub Zastępcę Pełnomocnika Komitetu autopoprawki wynikającej ze zgłoszonych poprawek lub wydanych opinii.

Powołanie komisji rady gminy, zarówno stałych, jak i doraźnych, odbywa się w formie **uchwały rady**, która powinna zawierać **co najmniej dwa kluczowe elementy**:

1. **przedmiot działania komisji**, tj. określenie jej zadań i celu powołania,
2. **skład osobowy komisji**, czyli wskazanie konkretnych radnych, którzy zostają do niej powołani.

Podstawę prawną stanowi **art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym**, który stanowi:

„Rada gminy powołuje ze swojego grona komisje stałe oraz może powoływać komisje doraźne do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.”

W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że **skład osobowy jest elementem koniecznym treści uchwały powołującej komisję**. Uchwała zawierająca tylko ogólne postanowienie o powołaniu komisji, bez wskazania członków, **jest niepełna i może być uznana za dotkniętą istotną wadą prawną**, skutkującą jej nieważnością.

Jak wskazuje Bogdan Dolnicki:

*„Uchwała o powołaniu komisji powinna określać jej nazwę, zakres zadań oraz skład osobowy. Skład komisji może być ustalony wyłącznie spośród radnych.”*  
(B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Wolters Kluwer, 2021, s. 268)

W konsekwencji, pominięcie w uchwale wskazania członków komisji **uniemożliwia jej realne funkcjonowanie**, ponieważ komisja jest organem wewnętrznym rady i nie posiada „potencjalnego” składu, który miałby być ustalony w późniejszym czasie w odrębnej procedurze.

Wprost do tej kwestii odnosi się **wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. II SA/GI 852/09**, gdzie sąd wskazał:

*„Ustalenie składu osobowego komisji w uchwale rady gminy jest obligatoryjne. Brak wskazania członków komisji powoduje, że uchwała nie wywołuje skutków prawnych w zakresie powołania komisji.”*

Podobnie uznał **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 25 maja 2011 r., II SA/Ke 172/11**:

*„Uchwała rady gminy o powołaniu komisji, która nie wskazuje jej członków, nie spełnia wymogów określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i jest wadliwa.”*

Brak wskazania członków komisji w projekcie uchwały **uniemożliwia radzie gminy merytoryczne głosowanie nad powołaniem komisji**, ponieważ nie sposób ocenić kompletności projektu oraz zgodności jego treści z wymogami ustawowymi.

Jeżeli projekt uchwały zawiera wyłącznie propozycję powołania komisji bez wskazania jej składu, wymagane jest **jego uzupełnienie w trybie autopoprawki wynikającej z wydanych opinii lub poprawek radnych miasta Krakowa jak również w formie poprawek zgłoszonych przez radnych miasta Krakowa (komisję, klub radnych)**.

Dopiero kompletna uchwała, obejmująca nazwę, przedmiot działania i skład osobowy, może zostać poddana pod głosowanie.

W świetle powyższego, w projekcie uchwały o powołaniu komisji doraźnej, także wniesionym w ramach inicjatywy obywatelskiej, **konieczne jest wskazanie osób mających wejść w jej skład**, inaczej projekt **nie spełni wymogów ustawowych** i nie mógłby zostać prawidłowo uchwalony (usuwalna wada formalna).

4. Zgodnie z § 4 ust. 3, 4 i 5 uchwały Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zmienionej uchwałami: Nr LVI/1645/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 kwietnia 2021 r., Nr LXXVI/2167/22 z dnia 12 stycznia 2022 r. oraz Nr CXXV/3460/23 z dnia 20 grudnia 2023 r. projekt uchwały podlega zaopiniowaniu przez Prezydenta Miasta Krakowa oraz właściwą komisję Rady Miasta Krakowa, którą wyznacza Przewodniczący Rady Miasta Krakowa.

Prezydent Miasta Krakowa i wskazana komisja Rady Miasta Krakowa zobowiązane są dostarczyć Radzie Miasta Krakowa opinię przed rozpoczęciem czytania projektu uchwały pod rygorem ich pominięcia.

Nieprzedłożenie opinii w tym terminie nie wstrzymuje prac nad projektem, chyba że Rada Miasta Krakowa zdecyduje inaczej. Prezydent Miasta Krakowa i wskazana komisja Rady Miasta Krakowa nie może powołać się na niemożność wydania opinii, jeżeli projekt uchwały został im doręczony co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem sesji.

5. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa - tekst jednolity: Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2019 roku poz. 7074 z późn.zm.).

6. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.

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](http://www.krakow.pl)

