

KANCELARIA RADY MIASTA
KRAKOWA

Data: 2025 -09- 11

Nr 631

Podpis

Kraków, 11 września 2025 r.

BR-01
Jel
11.09.2025**OPINIA PRAWNA****do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa**

**w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w celu
zabezpieczenia siedlisk gatunków chronionych na obszarze zielonej rezerwy pod Kanat
Krakowski oraz Bagrów Ludwinowskich oraz utworzenia Parku „Ptasi Raj”**

/projekt Grupy Mieszkańców Miasta Krakowa – druk nr 831/.

1. Podstawę prawną dla analizy stanowią:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: „u.s.g.”), w szczególności art. 41a;
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907, 1940, z 2025 r. poz. 527, 680.);
- 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 w swoim wywodzie 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 wskazania kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa, jako uchwała wewnętrzna rady, nie mająca charakteru aktu prawa miejscowego, nie mieści się w zakresie przedmiotowym obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Podsumowując:

- 1) projekt uchwały zgłoszony przez mieszkańców w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w celu zabezpieczenia siedlisk gatunków chronionych na obszarze zielonej

rezerwy pod Kanał Krakowski oraz Bagrów Ludwinowskich oraz utworzenia Parku „Ptaś Raj”, w ocenie opiniującego, nie spełnia ustawowych przesłanek dopuszczalności tej formy partycypacji społeczeństwa w proces tworzenia prawa,

- 2) procedowanie go przez Radę Miasta Krakowa w tym trybie jest niezasadne prawnie i może skutkować wadliwością przyjętej uchwały.

Nadto, w podstawie prawnej przedstawionego projektu uchwały wskazane jest podanie aktualnego, na dzień sporządzenia opinii, publikatora dla ustawy o samorządzie gminnym, tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, w miejsce Dz.U. 2023 poz. 40.

3. 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 zadecyduje 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.

4. Tryb podjęcia uchwały - jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa).

5. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.

Magdalena Jopek

RADCA PRAWNY

RADCA PRAWNY

Magdalena Jopek
KR-4629

Otrzymują:

- Kancelaria Rady Miasta Krakowa,
- a.a