

OPINIA PRAWNA**do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa**

**w sprawie uchwały w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie pozostawienia ruchu dwukierunkowego na odcinku ul. Starowiślniej od ul. Dietla do Mostu Powstańców Śląskich
/projekt Grupy Mieszkańców Miasta Krakowa – druk nr 1118/.**

1. Podstawę prawną dla analizy stanowią:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, 1436 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, 1668, 1847, z 2026 r. poz. 24);
- uchwała Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zmieniona 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.;
- 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. W doktrynie pojawił się spór, jakie uchwały mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Według pierwszego poglądu przedstawionego przez Romana Marchaję, przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mogą być wszystkie sprawy ważne dla wspólnoty lokalnej oraz mieszczące się w kompetencji organu stanowiącego gminy, za wyjątkiem spraw w której wyłączna inicjatywa uchwałodawcza została przypisana organowi wykonawczemu gminy (R. Marchaj [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 41a). Taki pogląd wynika z literalnej wykładni art. 41a u.s.g. i nadaje obywatelom uprawnienie do składania projektów uchwał, których katalog został określony w art. 18 ust. 1 i 2 u.s.g., za wyjątkiem tych sprawach, które zgodnie z przepisami prawa przyznają wyłączną inicjatywę uchwałodawczą wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Jest to

pogląd pro obywatelski, który aktywizuje i angażuje obywateli w proces stanowienia prawa w gminie. Potwierdzeniem takiego poglądu może być treść uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (wg druku 2001, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf>), która wskazuje, że pierwszorzędnym celem wprowadzonych zmian jest realne przyczynienie się do zapewniania większego udziału społeczności lokalnej w funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyboru oraz zwiększenie więzi i odpowiedzialności za wspólnotę samorządową.

W doktrynie istnieje również drugi, przeciwny, pogląd, który stanowi, że przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mogą być jedynie uchwały stanowiące akty prawa miejscowego. Taki pogląd reprezentuje Dorota Dąbek, uzasadniając go tym, że „[...] 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.” (tak: D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 41a). Pogląd ten potwierdziło również orzeczenie sądu administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 2 lipca 2024 r. (sygn. III SA/Kr 1827/23), wskazał, że przy wykładni art. 41a u.s.g. kluczowe znaczenie mają zasady wykładni celowościowej i systemowej:

„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 odczyt przepisu 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 dnia 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)."*

Z powyższego podglądu wynika, 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). Przedstawiony pogląd jest zawężający i w dosłownym rozumieniu ograniczający zakres przedmiotu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jedynie do wąskiej grupy uchwał, które są aktami prawa miejscowego lub uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego lub planu ogólnego gminy.

Należy zwrócić uwagę, że orzecznictwo sądów administracyjnych oraz organów nadzorczych w zakresie określenia przedmiotu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest ubogie. W związku z tym, nie można mówić o utrwalonej linii orzeczniczej, a jedynie o kierunku orzeczniczym w zakresie wskazania jakie uchwały mogą zostać zgłoszone przez obywateli w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Podsumowując, w doktrynie prawnej istnieją dwa przeciwstawne poglądy w zakresie tego jakie uchwały mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i trudno wskazać, który jest dominujący.

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, 1436”, w miejsce „Dz.U. 2025 poz. 1153”.

Opiniująca wskazuje uwagę o charakterze językowym w tytule opiniowanego projektu, polegającą na powtórzeniu słowa uchwała (UCHWAŁA NR... (...) *Uchwała w sprawie...*). W związku z tym poddaje pod rozagę skorygowanie tytułu projektu uchwały poprzez usunięcie słowa *uchwała* przed frazą *w sprawie* i przyjęcie tytułu o następującej treści: **w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie pozostawienia ruchu dwukierunkowego na odcinku ul. Starowiśnej od ul. Dietla do Mostu Powstańców Śląskich.**

Zgodnie z § 5 ust. 5 uchwały nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej Pełnomocnikowi Komitetu lub Zastępcy Pełnomocnika przysługuje prawo zgłaszania autopoprawek do projektu uchwały wynikających z wydanych opinii, poprawek radnych Miasta Krakowa w terminie określonym przez Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa.

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

Otrzymują:

- Kancelaria Rady Miasta Krakowa,
- a.a