Kraków

Kraków, 16 września 2026 r.

OPINIA PRAWNA

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa
w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących utworzenia Gminnego Programu Modernizacji Akustycznej Publicznych Szkół Podstawowych

/projekt Klubu Radnych Nowej Lewicy – druk nr 1527/.

1. **Projekt uchwały opiniuję pozytywnie pod względem formalnoprawnym, z istotnymi zastrzeżeniami oraz uwagami legislacyjnymi.** Przed poddaniem projektu pod głosowanie konieczne jest co najmniej: zaktualizowanie publikatora ustawy o samorządzie gminnym, usunięcie podwójnej numeracji § 2, doprecyzowanie zakresu szkół objętych programem oraz takie przeformułowanie postanowień finansowych i technicznych, aby zachować kierunkowy charakter uchwały.
2. **Najpoważniejsze zastrzeżenie** dotyczy pierwszego § 2, zgodnie z którym Program ma oznaczać m.in. „coroczne, systematyczne zabezpieczenie środków finansowych w budżecie miasta Krakowa", oraz drugiego § 2, nakazującego uwzględnianie montażu określonych elementów przy remontach. W tym brzmieniu przepisy mogą zostać odczytane nie jako wyznaczenie celu lub priorytetu, lecz jako wiążące przesądzenie sposobu wykonywania zadań, planowania wydatków i doboru rozwiązań technicznych.
3. Z uwagi na wzajemne powiązanie koniecznych zmian rekomenduję przedstawienie projektu w całościowym, poprawionym brzmieniu. **Propozycję takiego tekstu zamieszczono w części V pkt 27 niniejszej opinii**.

I. Zakres oceny, podstawa prawna i właściwość gminy

4. Ocena obejmuje treść normatywną druku nr 1527: tytuł, podstawę prawną oraz § 1–5 projektu. Punktem odniesienia są przepisy kompetencyjne, zasady podziału zadań między Radę i Prezydenta, reguły finansów publicznych, przepisy oświatowe oraz praktyka legislacyjna Rady Miasta Krakowa.
5. Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym jest właściwą podstawą uchwały kierunkowej. Przedmiot projektu pozostaje w sferze zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 8 tej ustawy) oraz zadań organu prowadzącego szkołę. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy – Prawo oświatowe organ prowadzący odpowiada w szczególności za zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, oraz za wykonywanie remontów obiektów szkolnych i zadań inwestycyjnych. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego zadania te w jednostce samorządu terytorialnego wykonuje organ wykonawczy.
6. Użyte w projekcie określenie „publiczne szkoły podstawowe" obejmuje także szkoły publiczne prowadzone przez podmioty inne niż Gmina Miejska Kraków. Tymczasem kompetencje organizacyjne, remontowe i inwestycyjne Prezydenta wynikające z funkcji organu prowadzącego dotyczą szkół prowadzonych przez Gminę. Dla uniknięcia niezamierzonego rozszerzenia zakresu uchwały należy w tytule i przepisach merytorycznych dodać słowa „prowadzonych przez Gminę Miejską Kraków". Ewentualne objęcie innych szkół wymagałoby odrębnego wskazania podstawy, instrumentu prawnego i zasad finansowania.

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

PCA PRS ISO 9001 ISO/IEC 27001 AC 014

7. Projekt nie ustanawia ustawowego programu sektorowego ani aktu prawa miejscowego. Pojęcie „Gminny Program" powinno zatem oznaczać wewnętrzny, organizacyjny program działań dotyczący miejskiego zasobu oświatowego. Jeżeli zamiarem projektodawcy byłoby przyjęcie przez Radę odrębnego programu o charakterze normatywnym albo nałożenie obowiązków na podmioty zewnętrzne, art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie byłby wystarczającą podstawą do osiągnięcia takiego skutku.

II. Granice uchwały kierunkowej

8. Uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym może określać cele, priorytety, oczekiwane kierunki polityki i ogólne zalecenia. Nie może natomiast zastępować kompetencji Prezydenta do określania sposobu wykonania uchwał, wykonywania budżetu i prowadzenia bieżących spraw gminy, wynikających w szczególności z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 4 oraz art. 31 tej ustawy.

9. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozróżnia się dopuszczalne wskazanie celu od niedopuszczalnego nakazania wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego zadania wraz ze sposobem lub terminem jego realizacji. Kierunek nie powinien rozstrzygać, przez kogo, w jakim trybie, za pomocą jakich dokładnie środków i w jakiej kolejności organ wykonawczy ma osiągnąć cel (m.in. wyroki NSA: z 19 września 2017 r., II GSK 3514/15; z 2 września 2022 r., III OSK 2900/21; z 19 marca 2024 r., III OSK 4055/21).

10. § 3 projektu zawiera klauzulę nakazującą rozumieć uchwałę jako wytyczną, zalecenie lub sugestię. Klauzula ta może wspierać wykładnię, ale nie usuwa wady przepisu, który samodzielnie i jednoznacznie nakazywałby konkretny sposób działania. O charakterze prawnym postanowienia przesądza jego rzeczywista treść, a nie wyłącznie późniejsze ogólne zastrzeżenie interpretacyjne.

III. Szczegółowe uwagi do treści projektu

1. Podstawa prawna i publikator

11. Podstawa kompetencyjna została wskazana prawidłowo, lecz publikator jest nieaktualny. W miejsce „Dz.U. z 2025 r. poz. 1153" należy podać aktualny tekst jednolity wraz z późniejszą zmianą: „Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i 912". Nie ma potrzeby dodawania do podstawy prawnej Prawa oświatowego, Prawa budowlanego ani ustawy o finansach publicznych; akty te wyznaczają granice wykonania uchwały, natomiast kompetencję do jej podjęcia daje art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

2. Numeracja i technika legislacyjna

12. Projekt zawiera dwa paragrafy oznaczone numerem „§ 2". Jest to oczywista i wymagająca usunięcia usterka legislacyjna. Drugi § 2 powinien stać się § 3, obecny § 3 – § 4, obecny § 4 – § 5, a obecny § 5 – § 6. Jeżeli projekt zostanie rozbudowany zgodnie z rekomendacją, właściwa będzie numeracja do § 7.

13. Należy ujednolicić zapis publikatora („Dz. U."), zastąpić w klauzuli interpretacyjnej wyraz „zapisy" wyrazem „postanowienia", usunąć tautologię „wyłącznie oraz jedynie" i zakończyć wszystkie jednostki redakcyjne znakami interpunkcyjnymi. W całym projekcie właściwe jest konsekwentne używanie nazwy „Gmina Miejska Kraków", zwłaszcza w odniesieniu do budżetu.

3. Treść § 1 i definicja Programu

14. § 1 wskazuje rozpoznawalny cel mieszczący się w zadaniach gminy, ale powinien wyraźnie pozostawić Prezydentowi poprzedzającą wdrożenie ocenę prawną, techniczną, organizacyjną i finansową. Zwrot „ustanowienie Programu" jest mniej precyzyjny niż „opracowanie i wdrożenie Programu" i może sugerować akt o charakterze normatywnym.

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

15. Pierwszy § 2 ma formę definicji („Rada Miasta Krakowa rozumie program…"), chociaż w istocie określa oczekiwane elementy Programu. Czytelniejsza i zgodna z praktyką uchwał kierunkowych jest formuła: „Zaleca się, aby Program obejmował w szczególności…", uzupełniona o diagnozę potrzeb, kryteria priorytetyzacji szkół, miejskie wytyczne techniczne oraz analizę kosztów i źródeł finansowania.

4. „Standardy" akustyczne

16. Rada może wskazać cel polegający na ujednoliceniu miejskich wymagań jakościowych, jednak Program nie może tworzyć powszechnie obowiązujących norm techniczno-budowlanych ani zastępować wymagań wynikających z Prawa budowlanego, przepisów wykonawczych, zasad wiedzy technicznej i właściwych norm akustycznych. Dlatego pojęcie „standardów modernizacji akustycznej" należy doprecyzować jako „wewnętrzne miejskie wytyczne lub rekomendacje techniczne", stosowane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów i oceny warunków konkretnego obiektu.

17. Sformułowanie „elementy wyciszające, poprawiające chłonność akustyczną pomieszczeń" jest technicznie zbyt wąskie i językowo niejednoznaczne. Cel projektu lepiej opisuje zwrot „rozwiązania poprawiające warunki akustyczne pomieszczeń, w szczególności ograniczające hałas i pogłos oraz poprawiające zrozumiałość mowy". Dobór konkretnego rozwiązania powinien wynikać z diagnozy lub ekspertyzy oraz projektu robót, a nie bezpośrednio z uchwały kierunkowej.

5. Remonty i sposób wykonania

18. Drugi § 2 nakazuje uwzględniać „konieczność montażu" przy systematycznie planowanych remontach. Takie brzmienie z góry przesądza technologię i może obejmować także remonty niezwiązane z akustyką, bez względu na stan pomieszczenia, zakres robót, wymogi konserwatorskie, dostępność, bezpieczeństwo i środki. Rekomendowane jest zastąpienie nakazu zaleceniem analizowania celowości zastosowania rozwiązań akustycznych podczas planowanych remontów oraz ich stosowania tam, gdzie jest to uzasadnione i wykonalne.

6. Skutki finansowe i kompetencje budżetowe

19. Postanowienie o „corocznym, systematycznym zabezpieczeniu środków finansowych w budżecie" ma charakter najbardziej stanowczy. Uchwała kierunkowa może wskazywać modernizację akustyczną jako priorytet polityki wydatkowej, ale nie może sama dokonać zmiany budżetu, zarezerwować kwot na przyszłe lata ani wyłączyć corocznej oceny możliwości finansowych. Zgodnie z art. 233 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie projektu uchwały budżetowej i jej zmian przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu, a art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym powierza Prezydentowi wykonywanie budżetu.

20. Wadę można usunąć przez formułę rekomendacyjną: „rozważenie ujmowania środków na realizację Programu w projektach budżetu Miasta Krakowa oraz, w razie potrzeby, wieloletniej prognozy finansowej, z uwzględnieniem możliwości finansowych Gminy i obowiązujących przepisów". Takie ujęcie zachowuje cel polityczny Rady, nie przesądzając wyniku odrębnych procedur budżetowych.

7. Klauzula interpretacyjna, wykonanie i wejście w życie

21. Klauzulę z obecnego § 3 można pozostawić po korekcie językowej, lecz warto uzupełnić ją o zdanie stosowane w nowszych uchwałach: postanowienia uchwały nie mogą być rozumiane jako polecenie dotyczące sposobu załatwienia konkretnej sprawy ani jako wkroczenie w ustawowe kompetencje Prezydenta.

22. Przepisy o powierzeniu wykonania uchwały Prezydentowi oraz o wejściu w życie z dniem podjęcia są prawidłowe i zgodne z utrwaloną konstrukcją uchwał kierunkowych. Projekt nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

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

IV. Opinie, uzgodnienia i tryb procedowania

23. Projekt nie wymaga ustawowych konsultacji ani uzgodnień z podmiotami zewnętrznymi. Ze względu na inicjatywę Klubu Radnych oraz przewidywane skutki organizacyjne i finansowe zasadne jest uzyskanie opinii Prezydenta Miasta Krakowa na podstawie § 30 ust. 4 pkt 3 Statutu Miasta Krakowa. Celowe jest także skierowanie projektu do właściwych komisji Rady, w szczególności Komisji Edukacji i Komisji Budżetowej, przy czym ich opinie mają charakter opiniodawczy, a nie kompetencyjny.

24. Korekty wskazane w opinii mogą zostać wprowadzone przez radnego referenta w trybie § 30 ust. 6 Statutu Miasta Krakowa, zgodnie z którym referent jest uprawniony do przedłożenia do dalszego procedowania projektu poprawionego zgodnie z opinią prawną, bez konieczności ponownego zbierania podpisów.

25. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa; tekst jednolity: Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074, z późn. zm.).

26. Wymagana większość głosów – zwykła, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady; głosowanie jawne.

V. Proponowane poprawione brzmienie projektu

27. Mając na względzie powyższe uwagi, rekomenduję nadanie projektowi następującego brzmienia. Propozycja zachowuje zasadniczy cel projektodawcy, a jednocześnie usuwa wadę numeracji, aktualizuje publikator, ogranicza zakres do szkół prowadzonych przez Gminę i pozostawia Prezydentowi dobór zgodnych z prawem środków realizacji.

„DRUK NR 1527

Projekt Klubu Radnych Nowej Lewicy

UCHWAŁA NR ……/26
RADY MIASTA KRAKOWA
z dnia …… 2026 r.

w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących opracowania i wdrożenia Gminnego Programu Modernizacji Akustycznej Publicznych Szkół Podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Kraków

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:

§ 1. Ustala się kierunki działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegające na przeanalizowaniu możliwości opracowania i wdrożenia Gminnego Programu Modernizacji Akustycznej Publicznych Szkół Podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Kraków, zwanego dalej „Programem", oraz – w razie pozytywnej oceny prawnej, technicznej, organizacyjnej i finansowej – podjęciu działań zmierzających do jego stopniowej realizacji.

§ 2. Zaleca się, aby Program obejmował w szczególności:

1) rozpoznanie potrzeb akustycznych poszczególnych szkół i pomieszczeń, z wykorzystaniem odpowiednich ocen, pomiarów lub ekspertyz;

2) opracowanie wewnętrznych miejskich wytycznych lub rekomendacji technicznych dotyczących poprawy warunków akustycznych pomieszczeń szkolnych, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, zasad wiedzy technicznej, bezpieczeństwa i dostępności;

3) określenie przejrzystych kryteriów ustalania kolejności obejmowania szkół i pomieszczeń działaniami modernizacyjnymi;

4) przygotowanie etapowego harmonogramu działań, analizy kosztów oraz możliwych źródeł finansowania.

§ 3. Rekomenduje się rozważenie ujmowania środków na realizację Programu w projektach budżetu Miasta Krakowa oraz, w razie potrzeby, wieloletniej prognozy finansowej, z uwzględnieniem możliwości finansowych Gminy Miejskiej Kraków oraz wymogów wynikających z przepisów o finansach publicznych.

§ 4. Niezależnie od prac nad Programem zaleca się, aby przy planowaniu remontów w szkołach, o których mowa w § 1, analizować celowość zastosowania rozwiązań poprawiających warunki akustyczne pomieszczeń, w szczególności ograniczających hałas i pogłos oraz poprawiających zrozumiałość mowy, i stosować takie rozwiązania, jeżeli jest to uzasadnione oraz możliwe pod względem prawnym, technicznym i finansowym.

§ 5. W przypadku wątpliwości interpretacyjnych postanowienia niniejszej uchwały należy rozumieć wyłącznie jako wytyczną, zalecenie, sugestię, cel, priorytet lub wskazówkę o charakterze ogólnym, skierowaną przez Radę Miasta Krakowa do Prezydenta Miasta Krakowa. Postanowienia uchwały nie mogą być interpretowane jako polecenie dotyczące sposobu załatwienia konkretnej sprawy ani jako wkroczenie w zakres ustawowych kompetencji Prezydenta Miasta Krakowa.

§ 6. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

§ 7. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”.

VI. Konkluzja

28. Projekt dotyczy prawnie dopuszczalnego celu pozostającego w zakresie zadań Gminy Miejskiej Kraków i może zostać przyjęty jako uchwała kierunkowa. Wymaga jednak istotnych korekt, ponieważ w obecnym brzmieniu łączy ogólny kierunek działania z kategorycznym wskazaniem sposobu corocznego finansowania oraz konkretnego rozwiązania technicznego przy remontach.

29. Po zaktualizowaniu publikatora, poprawieniu numeracji, ograniczeniu zakresu do szkół prowadzonych przez Gminę Miejską Kraków oraz zastąpieniu nakazów budżetowych i technicznych formułami analityczno-rekomendacyjnymi projekt, w ocenie opiniującego, będzie spełniał zasadnicze wymagania wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i może być dalej procedowany.

Signed by / Podpisano przez: Piotr Edward Łanoszka Gmina Miejska Kraków - Urząd Miasta Krakowa
Date / Data: 2026-09-16 13:15

Piotr Łanoszka
RADCA PRAWNY

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