

UCHWAŁA NR X/199/24
RADY MIASTA KRAKOWA

z dnia 25 września 2024 r.

w sprawie skargi na działanie Prezydenta Miasta Krakowa.

Na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) Rada Miasta Krakowa uchwala, co następuje:

§ 1. Uznaje się za bezzasadną skargę Państwa (wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych: na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; jawność wyłączyła Marta Kucharyk Kierownik Referatu Sesji RMK w Kancelarii Rady Miasta Krakowa) reprezentowanych przez radcę prawnego Pana (wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych: na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; jawność wyłączyła Marta Kucharyk Kierownik Referatu Sesji RMK w Kancelarii Rady Miasta Krakowa) na działanie Prezydenta Miasta Krakowa, opisane w treści przedmiotowej skargi.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodnicząca Rady
Miasta Krakowa

Iwona Chamielec

Załącznik do uchwały Nr X/199/24
Rady Miasta Krakowa
z dnia 25 września 2024 r.

Skarga Państwa (wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych: na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; jawność wyłączyła Marta Kucharyk Kierownik Referatu Sesji RMK w Kancelarii Rady Miasta Krakowa) **reprezentowanych przez radcę prawnego Pana** (wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych: na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; jawność wyłączyła Marta Kucharyk Kierownik Referatu Sesji RMK w Kancelarii Rady Miasta Krakowa) **na działanie Prezydenta Miasta Krakowa**, została przekazana do Rady Miasta Krakowa i dotyczy publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa informacji w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów „Zwierzyniec - Księcia Józefa” oraz „Wzgórze Św. Bronisławy II”.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, która zgodnie z § 57a ust. 4 pkt 1 Statutu Miasta Krakowa przygotowuje dla Rady Miasta propozycje rozstrzygnięć w sprawach skarg zapoznała się z całością materiałów, a w szczególności ze skargą oraz wyjaśnieniami przekazanymi przez Prezydenta Miasta Krakowa. Po przeanalizowaniu dostępnych materiałów należy stwierdzić, iż wątpliwości związane z kwestią przedstawioną w skardze z 17 maja 2024 r. związane są z wykładnią art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.) oraz konsekwencjami, które względem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Wzgórze Św. Bronisławy II” (uchwała nr XXI/234/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r.) spowodowało prawomocne, częściowe stwierdzenie nieważności uchwały nr L/1383/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Zwierzyniec - Księcia Józefa”.

Wykładnia art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i doktrynie prawniczej budzi rozmaite wątpliwości oraz rozbieżności poglądów. Należy jednak zwrócić uwagę na istotę normy prawnej zawartej w art. 34 ust. 1 ww. ustawy, która brzmi cyt. „Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu”. Niewątpliwie w zacytowanym przepisie ustawodawca zawarł klauzulę derogacyjną (rangi ustawowej), której działanie ma miejsce niezależnie od tego, czy uchwała rada gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawiera odpowiednie przepisy derogacyjne - w sytuacji, gdy jej ustalenia zastępują ustalenia uprzednio obowiązującej uchwały w sprawie pierwotnego planu miejscowego, obowiązującego na danym terenie. Jednocześnie powszechnie przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części w wyniku kontroli jej legalności (por. art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.), dokonywanej przez właściwy miejscowo sąd administracyjny, odnosi skutki ex tunc, tj. od dnia jej podjęcia, a nie od dnia podjęcia właściwego orzeczenia. Prowadzi to do wniosku, że w przedmiotowej sytuacji, w razie prawomocnego stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części, przyjmuje się fikcję prawną, że nigdy ona lub jej część nie obowiązywały i w konsekwencji nie mogły wywołać skutku, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, należy wskazać, że w istocie (skoro w razie stwierdzenia nieważności uchwały w całości albo w części) przyjmuje się ww. fikcję prawną, to skutek ten odnosi się także do klauzuli derogacyjnej, zawartej w art. 34 ust. 1 ww. ustawy. Rozciągnięcie działania owej fikcji prawnej na normę przytoczonego przepisu oznacza konieczność przyjęcia założenia, że także on nigdy w danej sprawie nie zadziałał, tj. poprzednio obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nigdy nie utracił mocy obowiązującej wskutek wejścia w życie innego planu miejscowego - bowiem ten chronologicznie następny plan miejscowy utracił moc obowiązującą

ze skutkiem ex tunc, czyli następuje stan, jak gdyby w unieważnionej części taka uchwała nigdy nie obowiązywała i nie doprowadziła do wywołania żadnych skutków - ani w niej określonych, ani działających z mocy prawa w związku z jej wejściem w życie.

Przytoczona argumentacja w sposób jednoznaczny odnosi się do kwestii relacji pomiędzy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego obszarów „Wzgórze Św. Bronisławy II” i „Zwierzyniec - Księcia Józefa”, w świetle wyroku sygn. akt: II OSK 2472/21 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2022 r. Zatem w pełni zasadny jest wniosek, że wskutek prawomocnego stwierdzenia nieważności uchwały nr L/1383/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2020 r. w zakresie terenu oznaczonego symbolem ZPb.8, moc obowiązującą w opisywanej części zachowuje część przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem ZPo.12, zgodnie z dyspozycjami planu miejscowego obszaru „Wzgórze Św. Bronisławy II”.

Należy także nadmienić, że zaprezentowane powyżej stanowisko oparte jest również na linii orzeczniczej wypracowanej przez sądy administracyjne, np. wyrok sygn. akt: II OSK 2646/12 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2013 r. W orzeczeniu tym NSA wskazał, że cyt. nie jest prawidłowy pogląd Sądu I instancji, że norma prawna z art. 34 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera w sobie klauzulę derogacyjną rangi ustawowej tej mocy, że zawsze ex lege moc obowiązującą traci na tej także podstawie prawnej dotychczas obowiązujący plan miejscowy, z dniem wejścia w życie nowego planu miejscowego, odnoszącego się do tego samego terenu i następuje to niezależnie od utraty jego mocy obowiązującej”.

Argumentację powyższą przyjął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w uzasadnieniu orzeczenia sygn. akt: II SA/Po 249/15 z dnia 29 września 2016 r. stwierdził, że cyt. „Zdaniem Sądu prawomocne zakończenie sprawy II SA/Po 250/15 nie ma jednak wpływu na treść orzeczenia, gdyż bez względu na to czy zostanie zakończona takim rozstrzygnięciem jak w wyroku z dnia 1 czerwca 2016 r., czy w inny sposób, Skarżąca w zakresie w jakim ma to wpływ na jej interes prawny może skarżyć plan z 2005 r. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego wywiera bowiem skutek ex tunc, czyli wstecz. Uchylenie tego planu planem późniejszym wywołuje skutek na przyszłość (ex nunc). Stwierdzenie nieważności planu późniejszego wyrokiem sądu powoduje, że na nowo odżywają zapisy planu wcześniejszego (por. wyrok NSA z 8 października 2013 r., II OSK 2646/12)”.

Bez względu więc na uchwalenie planu późniejszego uchylającego wcześniejszy, czy stwierdzenie nieważności planu późniejszego istnieje możliwość zaskarżenia planu wcześniejszego i domagania się stwierdzenia jego nieważności, pod jednym wszak warunkiem, że plan wcześniejszy może być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego uchylenie lub zmianę. Kontrola tego planu dotyczy więc okresu od daty wejścia w życie tego planu do zmiany lub uchylenia kwestionowanych zapisów.

Analogiczne wnioski wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku sygn. akt: IV SA/Po 768/17 z dnia 14 grudnia 2017 r. stwierdził, że cyt. „Zdaniem Sądu analogicznie należy przyjąć, że stwierdzenie rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody nieważności danego aktu normatywnego (tu: uchwały w sprawie zmiany m.p.z.p.) prowadzić musi do następczego (z mocą wsteczną) uznania - na zasadzie fikcji prawnej - że akt ten nigdy nie wszedł w życie i od początku nie wywołał żadnych związanych z tym skutków prawnych, a w szczególności, że nie derogował skutecznie przepisów, które miał zastąpić”.

Należy wskazać, iż kwerenda cyfrowych baz danych w odniesieniu do wskazanej w skardze działki wykazała, że aktualnie nie jest prowadzone żadne postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Ponadto ustalono, że w odniesieniu do terenu nieruchomości Państwa (wylączenie jawności w zakresie danych osobowych: na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; jawność wyłączyła Marta Kucharyk Kierownik Referatu Sesji RMK w Kancelarii Rady Miasta Krakowa) prowadzono postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn. „Utworzenie gruntu z wykonaniem niezbędnych murków oporowych, ekranów akustycznych i ogrodzenia na dz. nr

184 Obr. 16 Krowodrza przy ul. Księcia Józefa w Krakowie”, zakończone decyzją nr 210/6730.2/2023 z 8 maja 2023 r. (sygnatura sprawy: AU-02-3.6730.2.599.2022.KZI).

Mając na uwadze wskazaną wykładnię art. 34 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwrócono się z wnioskiem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie o rozważenie wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji nr 210/6730.2/2023 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 maja 2023 r. o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn. „Utwardzenie gruntu z wykonaniem niezbędnych murków oporowych, ekranów akustycznych i ogrodzenia na dz. nr 184 Obr. 16 Krowodrza przy ul. Księcia Józefa w Krakowie” oraz umorzeniu postępowania w części wnioskowanego zamierzenia inwestycyjnego, położonego na działce nr 184 Obr. 16 Krowodrza w granicach obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Wzgórze św. Bronisławy II”, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 572) i wstrzymania jej wykonania.

W związku z powyższym postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego „Utwardzenie gruntu z wykonaniem niezbędnych murków oporowych, ekranów akustycznych i ogrodzenia na fragmencie dz. nr 184 Obr. 16 Krowodrza przy ul. Księcia Józefa w Krakowie” zostało zakończone decyzją nr 267/6730.2/2023 z 16 czerwca 2023 r. o umorzeniu postępowania (sygnatura sprawy: AU-02-3.6730.2.112.2023.KZI).

Od powyższej decyzji skarżący wnieśli odwołanie, w wyniku rozpatrzenia którego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie decyzją znak: SKO.ZP/415/366/2023) z dnia 9 listopada 2023 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przed organem I instancji.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy - decyzją nr 87/6730.2/2024 z 26 lutego 2024 r. ponownie umorzono postępowanie w przedmiotowej sprawie. W związku z wniesionym odwołaniem decyzja nie stała się ostateczna, a akta sprawy przekazano do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie.

Prezydent Miasta Krakowa poinformował, że względem nieruchomości będących przedmiotem korespondencji skarżących, składano następujące wnioski w przedmiocie zamierzeń inwestycyjnych:

1. Budowa dwóch budynków jednorodzinnych wraz z infrastrukturą techniczną na działce nr 184, Obr. 16 Krowodrza przy ul. Księcia Józefa w Krakowie (sygnatura sprawy: AU-02-3.6730.2.16.2024.KZI) - w odpowiedzi na wniosek postanowieniem z 26 lutego 2024 r. odmówiono wszczęcia postępowania;

2. Budowa trzech budynków jednorodzinnych wraz z infrastrukturą techniczną na działce nr 184 Obr. 16 Krowodrza przy ul. Księcia Józefa w Krakowie (sygnatura sprawy: AU-02-3.6730.2.17.2024.KZI) - w odpowiedzi na wniosek postanowieniem z 26 lutego 2024 r. odmówiono wszczęcia postępowania;

3. Budowa trzech budynków jednorodzinnych wraz z infrastrukturą techniczną na działce nr 184 Obr. 16 Krowodrza przy ul. Księcia Józefa w Krakowie (sygnatura sprawy: AU-02-3.6730.2.41.2024.KZI) - w odpowiedzi na wniosek postanowieniem z 12 kwietnia 2024 r. odmówiono wszczęcia postępowania. W związku z wniesionym zażaleniem akta sprawy przekazano do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które postanowieniem z 20 czerwca 2024 r. (znak: SKO.ZP/415/262/2024) utrzymało zaskarżone postanowienie organu I instancji w mocy;

4. Budowa dwóch budynków jednorodzinnych wraz z infrastrukturą techniczną na działce 184, Obr. 16 Krowodrza przy ul. Księcia Józefa w Krakowie (sygnatura sprawy: AU-02-3.6730.2.42.2024.KZI) - w odpowiedzi na wniosek postanowieniem z 12 kwietnia 2024 r. odmówiono wszczęcia postępowania. W związku z wniesionym zażaleniem akta sprawy przekazano do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które postanowieniem z 20 czerwca 2024 r. (znak: SKO.ZP/415/263/2024) utrzymało zaskarżone postanowienie organu I instancji w mocy.

Ponadto kwerenda wykazała, że 20 listopada 2023 r. wpłynął wniosek skarżących w sprawie wydania decyzji pozwolenia na budowę dla zamierzenia inwestycyjnego pn. Utwardzenie fragmentu działki pod ruch kołowy i pieszy, wraz z wykonaniem murów oporowych, ogrodzenia oraz ekranów akustycznych przy ul. Księcia Józefa (wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych: na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; jawność wyłączyła Marta Kucharyk Kierownik Referatu Sesji RMK w Kancelarii Rady Miasta Krakowa) w Krakowie na działce nr 184 Obr. 16 Krowodrza, (sygnatura sprawy: AU-01-6.6740.9.174.2023.ZZA). Z uwagi na nieuzupełnienie braków formalnych wniosku, pismem z 25 stycznia 2024 r. zawiadomiono inwestorów o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania.

Prezydent Miasta Krakowa nie wniósł sprzeciwu w drodze decyzji wobec zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych polegających na rozbiórce budynku mieszkalnego na działkach nr 182/2, 183/2, 184 Obr. 16 jednostka ewidencyjna Krowodrza (sygnatura sprawy: AU-01-7.6743.1.106.2021.SST)

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy uznać, że zarzuty zawarte w przedmiotowej skardze są bezzasadne.

Niniejsza uchwała stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a.

Stosownie do art. 239 k.p.a. Rada Miasta Krakowa informuje, iż: „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego”.