

OPINIA NR 130/2019
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 04.12.2019r.

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie podjęcia wszelkich możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań w zakresie weryfikacji i oceny imprez oraz wydarzeń organizowanych na głównych placach Miasta Krakowa w celu systematycznego polepszania ich jakości – druk 854.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się pozytywnie z uwagami projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie podjęcia wszelkich możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań w zakresie weryfikacji i oceny imprez oraz wydarzeń organizowanych na głównych placach Miasta Krakowa w celu systematycznego polepszania ich jakości - druk nr 854

UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt uchwały przewiduje określenie kierunków działania Prezydenta Miasta Krakowa polegających na podjęciu wszelkich możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań w zakresie weryfikacji i oceny imprez oraz wydarzeń organizowanych na głównych placach Miasta Krakowa w celu systematycznego polepszania ich jakości. W ocenie projektodawców dla realizacji tego działania powinny być powołane doraźne zespoły, w skład których będą wchodzić m.in.: Plastyk Miasta Krakowa oraz przedstawiciele Wydziału Spraw Administracyjnych, Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz właściwych terytorialnie Rad Dzielnic. Dalej wskazano, że ocena wydarzeń powinna uwzględniać opinię lokalnej społeczności, a przede wszystkim kwestię ilości skarg na uciążliwość imprez, hałas, organizację komunikacji i inne niedogodności dla mieszkańców i mieszkańek nieruchomości sąsiadujących z miejscami wydarzeń. Protokół z przeprowadzonej oceny ma natomiast stanowić podstawę do określenia wytycznych, których spełnienie jest obligatoryjne lub fakultatywne przy ubieganiu się o zgodę na kolejną edycję imprezy lub wydarzenia.

W tym miejscu pragnę poinformować, że wszelkie imprezy, aktualnie odbywające się w przestrzeni publicznej Krakowa, są organizowane w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz procedury. Służby miejskie stosują dobre praktyki w zakresie budowy scen czy umieszczania w przestrzeni publicznej specjalnie zaprojektowanych obiektów, w tym wykorzystujących elementy kreacji graficznej danego wydarzenia. Dbają także o spójność wizualną i wsłuchują się także w głosy i opinie lokalnej społeczności. Pojawiające się niestandardowe obiekty spełniają funkcje estetyczne i promocyjne, stanowiąc ważne ogniwo w łańcuchu pozostałych znaków obecności wydarzenia w przestrzeni publicznej miasta.

Przechodząc do merytorycznej oceny wskazanych postulatów należy wskazać, że działania takie w pełni wpisują się w obecnie realizowane działania podejmowane przez służby miejskie i zmierzające do weryfikacji imprez, odbywających się w chronionej kulturowo i historycznie przestrzeni Miasta Krakowa.

Dodatkowo należy zauważyć, że przygotowana została aktualizacja zarządzeń dotyczących gospodarowaniem placami miejskimi (Rynkiem Głównym, Małym Rynkiem, placem Szczepańskim, placem Wolnica) wraz z wykazami imprez stałych na tych placach oraz zaprojektowano nowe zarządzenie, dotyczące nowych wykazów imprez stałych na innych terenach (Błonia Krakowskie, Bulwary Wisły, plac Wielkiej Armii Napoleona, Rynek Podgórski, Aleja Róż oraz plac przed Nowohuckim Centrum Kultury).

Jednym z elementów powołanych zarządzeń jest wskazanie w nich na ważną funkcję jaką ma pełnić zespół właściwy do zarządzania historycznym centrum Krakowa. Zadanie to pełnić będzie zespół pod nazwą Zintegrowane Centrum Zarządzania Dziedzictwem Krakowa, którego powołaniem zajmują się obecnie miejskie służby. Działania te pozwolą na wdrożenie postulatów wyrażonych w przedmiotowym projekcie uchwały kierunkowej Rady Miasta Krakowa, co w kontekście niniejszego stanowiska pozwala na pozytywne zaopiniowanie przedłożonego projektu.

Niemniej jednak, pomimo zaaprobowania treści merytorycznej uchwały, analizując przedłożony projekt uchwały należy wskazać, że zgodnie z przyjętą przez Wojewodę Małopolskiego linią orzeczniczą, popartą aktualnym stanowiskiem sądów administracyjnych, projekt uchwały Rady Miasta Kraków, po jej uchwaleniu może podzielić los wcześniej wydawanych przez Radę Miasta Krakowa uchwał kierunkowych, czego następstwem będzie uchylene jej przez Wojewodę Małopolskiego w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zaproponowany projekt może bowiem zostać uznany za naruszający art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż *do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.*

W poglądach komentatorów do ww. ustawy, *wskazuje się, że podział właściwości pomiędzy radą gminy a organem wykonawczym, nie jest podziałem opartym na kryterium rodzaju sprawy, ale raczej na "wadze" takiej sprawy i sferze, której ona dotyczy [A. Szewc, (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa..., s. 231]. Niewątpliwie organ stanowiąco-kontrolny jest właściwy przede wszystkim do podejmowania pewnych ogólnych działań, o znaczeniu, z punktu widzenia gminy, strategicznym. Zadania przekazane radzie mają w dużej mierze charakter kierunkowy. Organ ten wyznacza bowiem przede wszystkim pewien kurs, którym podążać mają sprawy w gminie (jej rozwój, strategia zagospodarowania przestrzennego, sprawy gospodarcze). Chodzi tutaj zatem o kwestie fundamentalne z perspektywy kierunków rozwoju gminy. [S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018)].*

Dodatkowo *w doktrynie podkreśla się, że wytyczne te nie mogą przybierać charakteru poleceń takiego, a nie innego konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy [por. P. Chmielnicki, [w:] P. Chmielnicki (red.), (R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2011)].*

Podobny pogląd wyraża także judykatura. Warto przytoczyć w tym zakresie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt: II GSK 3514/15, w którym podkreślono, iż *podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) tzw. uchwała kierunkowa może wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań*

prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.

Dlatego też, umieszczenie w projekcie uchwały kierunkowej wytycznych nieabstrakcyjnych, wykraczających poza wskazanie potrzeb społeczności lokalnej, narazić może Radę Miasta Krakowa na stwierdzenie nieważności uchwały w ramach działań nadzorczych Wojewody Małopolskiego.

Mając jednak na uwadze merytoryczną treść przedmiotowego projektu uchwały kierunkowej Rady Miasta Krakowa, regulację należało zaopiniować pozytywnie z uwagami.