

OPINIA NR 51/2021
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 24 maja 2021 r.

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały o utworzeniu parku kulturowego po nazwą Park Kulturowy Nowa Huta - druk nr 1961.

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. Małop. z 2019 r., poz. 7074, z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa wniesiony przez Klub Radnych Prawo i Sprawiedliwość w sprawie zmiany uchwały o utworzeniu parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Nowa Huta – **druk nr 1961.**

UZASADNIENIE

Rada Miasta Krakowa podjęła w dniu 20 listopada 2019 r. uchwałę nr XXIX/757/19 w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Nowa Huta. Uchwała ta została opublikowana 28 listopada 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego pod pozycją 8347 i od tej daty należy liczyć termin wskazany w § 14 uchwały, cyt. *uchwała wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego*, tym samym uchwała weszła w życie w dniu 28 listopada 2020 r., natomiast przewidziany przez uchwałodawcę w § 10 okres dostosowawczy powinien zakończyć się 28 maja 2021 r. Proponowana przez Państwa Radnych zmiana ma polegać na zmianie brzmienia § 10 uchwały, poprzez zastąpienie sześciomiesięcznego okresu dostosowawczego, wskazaniem ścisłego terminu, tj. do 31 grudnia 2021 r.

Analiza zaproponowanych rozwiązań oraz treści uzasadnienia projektu uchwały, prowadzi do wniosku, że projektodawcy, z uwagi na ogłoszony na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.), dostrzegli potrzebę zmiany terminu, w jakim właściciele, zarządcy nieruchomości i użytkownicy przestrzeni położonych na terenie Parku Kulturowego Nowa Huta, zobowiązani są do dostosowania się do przepisów uchwały tworzącej tę szczególną formę ochrony zabytków.

W mojej ocenie, zmiana taka może zostać uznana za zrealizowaną niezgodnie z przepisami prawa.

W pierwszej kolejności wypada wskazać, że ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 710), przewiduje w art. 16 ust. 1 odpowiedni tryb tworzenia parków kulturowych, w których uczestniczy każdorazowo wojewódzki konserwator zabytków. Z tego uregulowania można wysnuć wniosek, że istnieje nie tylko konieczność zasięgnięcia opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków co do zamiaru utworzenia parku kulturowego,

ale także co do treści konkretnej uchwały ustanawiającej park kulturowy, a co za tym idzie również uchwał nowelizujących taki akt prawa miejscowego. Z uwagi na brak zaopiniowania przedmiotowego projektu uchwały przez Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie, może powstać przyczyna natury formalnej, powodująca możliwość wydania przez Wojewodę Małopolskiego rozstrzygnięcia nadzorczego, zgodnie z kompetencjami wskazanymi w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).

Należy również zaznaczyć, że przedmiotowy projekt uchwały narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którym, cyt.: *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. W pozostałych jednostkach redakcyjnych art. 4 ww. ustawy wskazano, że akt powszechnie obowiązujący może wejść w życie w terminie krótszym niż czternaście dni w uzasadnionych przypadkach lub z dniem jego ogłoszenia, cyt.: *jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*. Dodatkowo przewidziano odrębną regulację dla przepisów porządkowych, które co do zasady wchodzi w życie po upływie trzech dni.

Przenosząc powyższe rozważania na treść omawianego projektu, trzeba zauważyć, że projektodawca przewidział wejście w życie uchwały po upływie trzech dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego. Przy czym bezsprzecznie należy wskazać, że uchwała o utworzeniu parku kulturowego nie stanowi przepisów porządkowych, dla których przewidziano właśnie taki okres *vacatio legis*. Uchwały o utworzeniu parku kulturowego stanowią akty prawa miejscowego powszechnie obowiązującego, zatem co do zasady obowiązuje dla nich minimalny termin spoczywania uchwały wynoszący czternaście dni. Z uwagi na upływ niemal 6 miesięcy od wejścia w życie uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego Nowa Huta oraz 14 miesięcy do ogłoszenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, nie sposób obiektywnie przypisać uzasadnienia dla skrócenia terminu wejścia w życie nowelizacji uchwały, które to uzasadnienie powinno cechować się wyrażoną w treści motywów rozstrzygnięcia, racjonalnością uchwałodawcy.

Wreszcie należy wskazać, że doświadczenie, tryb procedowania uchwały oraz czas w jakim uchwały Rady Miasta Krakowa publikowane są przez Wojewodę Małopolskiego w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, wskazują że uchwała podjęta przez Radę Miasta Krakowa 26 maja 2021 r. nie zostanie opublikowana w tym samym dniu, a co za tym idzie przewidziany, trzydniowy termin na wejście w życie tego aktu normatywnego nastąpi już po upływie pierwotnego terminu dostosowawczego, wskazanego w § 10 uchwały nr XXIX/757/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 listopada 2019 r. *w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Nowa Huta*. Pomijając kwestię powstania okresu niepewności co do prawa, z uwagi na wystąpienie okresu, w którym termin wskazany w pierwotnej uchwale o utworzeniu Parku Kulturowego Nowa Huta na dostosowanie się do jej postanowień

wejdzie w życie, a po kilku dniach zostanie być może zastąpiony nowym uregulowaniem, które wskaże prawie półroczny, dodatkowy termin na dostosowanie się. Tym samym podejmowana uchwała nowelizacyjna będzie miała cechy retroaktywności, która w świetle unormowań natury konstytucyjnej jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego i celu, w jakim Rada Miasta Krakowa podejmuje tak doniosły akt stanowienia prawa, jakim jest uchwała.

Tak ukształtowana wykładnia norm konstytucyjnych prezentowana jest szeroko w orzecznictwie administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym. Wypada tutaj przywołać treść rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z dnia 9 listopada 2012 r. znak: PN.4131.262.2012 (opubl. Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2012 r. poz. 3121), w którym wskazano, że *brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem terminu wejścia w życie uchwały przedkłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego*. Natomiast, jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. sygn. akt I OSK 97/14, *zasady demokratycznego państwa prawnego wyłączają usprawiedliwienie braku sprawności działania, wadliwości w procedurze stanowienia aktów normatywnych, do odstąpienia od konstytucyjnej zasady nie nadawania mocy wstecznej regulacji nakładającej na jednostki obowiązki ponoszenia opłat za świadczenia w przedszkolach*.

Reasumując, w mojej ocenie przedstawiony projekt uchwały, z przyczyn powyżej wskazanych, może zostać zakwestionowany przez Wojewodę Małopolskiego, sprawującego nadzór nad działalnością organów Gminy w zakresie podejmowanych uchwał i zarządzeń, co w konsekwencji doprowadziłoby to stwierdzenia nieważności takiej nowelizacji, jako naruszającej porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze powyższe opiniuję negatywnie przedłożony projekt uchwały wg druku 1961.