

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

**w sprawie zasad nadawania nazw skwerom na terenie Dzielnicy I Stare Miasto.**  
**/projektodawca Rada Dzielnicy I Stare Miasto/.**

**1.** Do projektu uchwały zgłaszam następujące uwagi. **Przedstawione uwagi przesądzają o negatywnej rekomendacji prawnej dla Rady Miasta Krakowa odnośnie przedstawionego projektu uchwały.**

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 2049/18 orzekł o zakresie upoważnienia wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w orzeczeniu podkreśla, iż skoro upoważnienie rady gminy i w ogóle samorządu gminnego w zakresie nazewnictwa określonych elementów struktur urbanistycznych zostało w art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ograniczone do nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych, to znaczy, że dziedzina ta została kompletnie uregulowana.

Upoważnienia tego nie można rozszerzać, chyba że zawiera je inny wyraźny przepis prawa. Nie ma natomiast żadnego przepisu prawa, który upoważniałby gminę do regulacji w formie aktu prawa miejscowego zagadnień związanych z trybem nadawania nazw ulicom i placom, w tym do ustalania zasad nadawania im nazw.

Odpowiednie regulacje dotyczące aktów organów samorządu terytorialnego szczebla gminnego, w tym aktów prawa miejscowego, zawiera ustawa o samorządzie gminnym, która stanowi między innymi w art. 18 ust. 2 pkt 13, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy, podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także wznoszenia pomników.

Regulacja powyższa wprost upoważnia radę gminy do podejmowania uchwał o nadaniu nazwy ulicom, przy czym uchwała taka ma charakter aktu prawa miejscowego, bowiem ma nieograniczony krąg adresatów, co oznacza, że jest uchwałą o charakterze generalnym. Adresatami tymi są wszyscy, którzy muszą posługiwać się tą nazwą i zmieniać adres zamieszkania, miejsce prowadzenia działalności gospodarczej czy też miejsce położenia nieruchomości w dokumentach, rejestrach i ewidencjach urzędowych.

Jednocześnie pamiętać należy, iż podjęcie uchwały ustanawiającej normy prawa miejscowego, a więc normy powszechnie obowiązujące, jest możliwe tylko w warunkach wyraźnego upoważnienia ustawowego, a takiego upoważnienia nie można domniemywać.

Omawiany projekt uchwały w istocie rzeczy narusza wyłączną kompetencję Rady Miasta Krakowa w zakresie uregulowanym w art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, co zdaniem opiniującego, należy uznać jako niedopuszczalne w kontekście brzmienia art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż **„Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...)”**.

Wyłączna kompetencja Rady Miasta Krakowa oznacza, iż kompetencji tej nie może przekazać. Tymczasem brzmienie przedstawionego projektu uchwały a w szczególności § 2. narusza zasadę wyłącznej kompetencji Rady Miasta Krakowa w tym zakresie.

2. Przedmiotowy projekt uchwały reguluje jedynie część zakresu, który został określony w art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym. Pozostawia bez regulacji nazwy ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 i 1595 oraz z 2022 r. poz. 32). Zatem jest to regulacja częściowa.

Regulacja jest częściowa nie tylko w tym zakresie. Jest wybiórcza również w odniesieniu do całego, pozostałego obszaru miasta Krakowa.

Opiniujący rozumie, iż Rada Dzielnicy I Stare Miasto mogła się odnieść w projekcie uchwały jedynie do obszaru określonego granicami Dzielnicy I Stare Miasto niemniej jednak w efekcie pozostaje częściowe stosowanie uregulowań zawartych w przedmiotowym projekcie uchwały jedynie do obszaru jednej dzielnicy miasta Krakowa. Tymczasem miasto Kraków jest podzielone na osiemnaście jednostek pomocniczych – jest podzielone na osiemnaście dzielnic.

Zdaniem opiniującego ewentualna regulacja tego rodzaju powinna dotyczyć całego obszaru miasta Krakowa. Tak aby była ona spójna i jednolita na terenie całej gminy miejskiej Kraków.

Taki sposób rozumowania wynika choćby z przyjętej przez Radę Miasta Krakowa zasady, iż statuty dzielnic miasta Krakowa posiadają analogiczne brzmienie, co powoduje zasadę analogicznego funkcjonowania wszystkich osiemnastu dzielnic miasta Krakowa.

Natomiast w projekcie przedmiotowego projektu uchwały proponuje się zmianę tej zasady. Inną regulację w zakresie Dzielnicy I Stare Miasto i inną regulację w przypadku pozostałych siedemnastu dzielnic miasta Krakowa.

Sugestia niżej podpisanego opiniującego jest taka, aby ewentualnie rozważyć możliwość regulacji dotyczącej całego obszaru miasta Krakowa przy uczestnictwie wszystkich dzielnic jako jednostek pomocniczych.

Przy jednoczesnym uwzględnieniu uwag i zastrzeżeń zawartych w niniejszej opinii.

3. Wątpliwości natury formalnoprawnej budzi również przyznanie inicjatywy uchwałodawczej w sprawie nadania nazw skwerom wyłącznie Komisji Głównej.

Zapisy takie pozostają w sprzeczności z przepisami Statutu Miasta Krakowa, zawierającego przepisy ustrojowo-organizacyjne obowiązujące w gminie.

Statut Miasta Krakowa stanowi, które podmioty posiadają inicjatywę uchwałodawczą.

Na marginesie należy podkreślić, iż inicjatywa Komisji Głównej w przypadku nadania przez Radę Miasta Krakowa Honorowego Obywatelstwa Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa wynika wprost z § 4 ust.4 Statut Miasta Krakowa.

4. Przepis § 7 projektu uchwały wzorowany jest na § 8 uchwały Nr LXXV/1836/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie zasad i trybu nadawania Honorowego Obywatelstwa Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa.

Wojewoda Małopolski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr WN-II.4131.1.23.2017 stwierdził nieważność w części § 8 uchwały tj. w zakresie słów: „wydanym po zasięgnięciu opinii Przewodniczącego Rady Miasta”.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudziły zapisy uchwały w zakresie w jakim określają uprawnienie Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa do wydawania opinii do opracowywanego przez Prezydenta Miasta Krakowa zarządzenia określające szczegółowe zasady i tryb związany z nadawaniem i wręczaniem aktu Honorowego Obywatelstwa Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Krakowa, przyznając Przewodniczącemu powyższe kompetencje, działała bez upoważnienia ustawowego - kreując nowe uprawnienia i obowiązki, których ustawodawca nie przewidział w odniesieniu do przewodniczącego rady gminy.

Opiniujący podziela wyżej przedstawione stanowisko organu nadzoru.

Kwestię uprawnień przewodniczącego rady gminy regulują przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Stosownie do postanowień art. 19 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy zadaniem przewodniczącego jest **wyłącznie** organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter materialno-techniczny.

Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień (tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08; opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń NSA).

Podsumowując. Istotne uwagi prawne dotyczą § 1, § 2, § 4, § 7, § 8 przedmiotowego projektu uchwały a zatem większości zapisów w nim zawartych.

5. W myśl § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa w związku z § 37 ust. 4 uchwały nr XCIX/1495/14 (z późn. zm.) Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania: Dzielnicy I Stare Miasto do przedmiotowego projektu uchwały Rady Miasta Krakowa zasadnym jest uzyskanie opinii Prezydenta Miasta Krakowa i właściwej komisji.

6. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa – tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 roku poz. 7074 z późn.zm.).

7. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.



RADCA PRAWNY  
Łanoszka  
Piotr Łanoszka  
Kr-1229

Otrzymują:

- Kancelaria Rady Miasta Krakowa,
- a.a.