

OPINIA NR 86/2023
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 10 października 2023 r.

w sprawie poprawki nr 2 do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie przystąpienia do sporządzania projektu zmiany uchwały Nr XXXVI/908/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia „Zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń” (druk nr 3599)

Na podstawie § 36 ust. 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. Mał. z 2019 r. poz. 7074, ze zm. z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** wniesioną przez Pana Łukasza Wantucha, Radnego Miasta Krakowa **poprawkę nr 2**, do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie przystąpienia do sporządzania projektu zmiany uchwały Nr XXXVI/908/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia „Zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń” (druk nr 3599) – o treści:

Poprawka nr 2:

„§ 1. 1. Postanawia się o przystąpieniu do sporządzania projektu zmiany uchwały Nr XXXVI/908/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia „Zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń”.

2. Projekt uchwały, o której mowa w ust. 1 dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez organy inne niż minister właściwy do spraw transportu.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od czasu publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.”

UZASADNIENIE

Zaproponowane w treści poprawki nowe brzmienie § 3 uchwały nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Uchwała podejmowana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597 i 1688, dalej jako u.p.z.p.) nie jest aktem prawa miejscowego i stanowi jedynie akt kierownictwa wewnętrznego.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym cechuje się systemowym uporządkowaniem i ustawodawca wprost wskazuje w niej, które akty prawne stanowią akty prawa miejscowego (tak czyni w art. 37a ust. 4 u.p.z.p. wobec tzw. uchwały krajobrazowej). Zasada racjonalności prawodawcy nakazuje zatem wywodzić, że skoro nie nazwał on uchwały w przedmiocie przystąpienia do sporządzania (zmiany) tzw. uchwały

krajobrazowej (ani jej podobnych uchwał w sprawie przystąpienia do opracowania planów miejscowych) aktem prawa miejscowego, to stanowi ona akt kierownictwa wewnętrznego.

Należy wskazać, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania projektu zmiany tzw. uchwały krajobrazowej stanowi wyłącznie formalnoprawny wymóg rozpoczęcia procedury legislacyjnej, zmierzającej do uchwalenia wskazanego w niej aktu planistycznego lub jego zmiany. Jest ona skierowana jedynie do organu wykonawczego gminy, który dopiero po jej podjęciu jest upoważniony do sporządzenia projektu tzw. uchwały krajobrazowej (art. 37b ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.). Nie kształtuje ona sytuacji materialnoprawnej podmiotów pozostających poza strukturą administracji publicznej, tak jak podobna uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Charakter uchwały o przystąpieniu do sporządzania uchwały krajobrazowej uznać należy jedynie za informacyjny i upoważniający wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Należy zatem podzielić tezy formułowane w orzecznictwie, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania aktu planistycznego nie wywołuje skutków materialnoprawnych, ma jedynie charakter formalny, nie stanowi aktu prawa miejscowego, bowiem wyłącznym jej przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłą uchwałą (wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467). Dodatkowo, rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach wszczętej procedury planistycznej. Rada może w toku prac planistycznych, jeśli uzna to za konieczne, przerwać procedurę sporządzania uchwały i wycofać się z inicjatywy planistycznej (wyrok NSA z 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949).

Obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają zasadniczo wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461, dalej jako u.o.a.n.). Co prawda przepis art. 13 pkt 10 u.o.a.n. dopuszcza ogłaszanie w wojewódzkim publikatorze także innych aktów prawnych, ale jedynie w sytuacjach, gdy wynika to z przepisów szczególnych. Tymczasem w myśl art. 37b ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. to wójt (burmistrz, prezydent miasta) ogłasza w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu uchwały. Artykuł 8h ust. 1 u.p.z.p. przewiduje z kolei następujące obowiązki informacyjne gminy względem aktów planistycznych:

- 1) publikację w prasie;
- 2) wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie obsługującego go urzędu;
- 3) udostępnienie informacji na stronie internetowej urzędu, o ile ów taką posiada, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu;
- 4) w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.

Przepisy szczególne nie przewidują zatem możliwości ogłaszania podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania projektu uchwały zmieniającej uchwałę krajobrazową w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Nadto, sformułowanie § 3 uchwały w treści określonej w poprawce narusza ustawową kompetencję organu wykonawczego gminy, bowiem to do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu uchwały. Poprawka zakłada natomiast dodatkową formę ogłaszania uchwały, o której decyduje organ stanowiący. Takie działanie narusza rządzącą prawem administracyjnym zasadę kompetencyjności i musi zostać uznane za naruszające prawo w sposób istotny, co z kolei uzasadni interwencję organu nadzoru.

Również proponowany kształt uzasadnienia uchwały uznać należy za sprzeczny z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie

„Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako z.t.p.). Zgodnie z § 12 w zw. z § 141 z.t.p. uzasadnienie powinno być jasne i wyczerpujące, a w szczególności wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu oraz przedstawiać rzeczywisty stan w normowanej dziedzinie. Służy ono ujawnieniu intencji prawodawcy i jest jednym z mechanizmów kontroli społecznej, a jako tzw. niesamoistne źródło prawa umożliwia zrozumienie intencji projektodawców aktu. Proponowane uzasadnienie nie spełnia tych funkcji. Co więcej, uchwała o przystąpieniu do sporządzania zmiany uchwały krajobrazowej, jak większość aktów prawnych stanowionych przez organy samorządu terytorialnego, ma charakter podustawowy i wykonawczy do ustawy, a nie do statutu gminy. Statut jest podstawowym aktem prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, jednak nie można na tej podstawie formułować tezy o hierarchii aktów prawa miejscowego w gminie i wynikającej z tego konieczności zgodności jednych uchwał z innymi. Uchwała musi być przede wszystkim zgodna z ustawą, na podstawie której jest podejmowana.

W ocenie Prezydenta Miasta Krakowa przyjęcie poprawki nr 2 skutkować będzie stwierdzeniem nieważności tak poprawionej treści projektu ww. uchwały, ze względu na przepisy: art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz § 12 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W związku z powyższym negatywnie opiniuję poprawkę nr 2 wniesioną przez Pana Łukasza Wantucha, Radnego Miasta Krakowa do druku nr 3599.