



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 5114

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.19.2024

Wojewody Małopolskiego

z dnia 5 sierpnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr VII/138/24 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 lipca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XC/2455/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie nadania Parkowi Miejskiemu nazwy Park Zakrzówek, określenia granic Parku oraz przyjęcia regulaminu Parku – w całości.

UZASADNIENIE

W dniu 9 lipca 2024 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego wpłynęła uchwała Nr VII/138/24 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 lipca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XC/2455/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie nadania Parkowi Miejskiemu nazwy Park Zakrzówek, określenia granic Parku oraz przyjęcia regulaminu Parku.

Uchwała ta wzbudziła zastrzeżenia tut. organu nadzoru w zakresie regulacji zawartej w § 1 tej uchwały, którym dokonano zmiany w regulaminie Parku Zakrzówek, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr XC/2455/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 czerwca 2022 r., polegającej na dodaniu w § 3 na początku paragrafu słów: „*Mieszkańcy Krakowa, posiadający Kartę Krakowską, mogą wejść na teren Parku Zakrzówek poza kolejnością.*”

Pismem z dnia 10 lipca 2024 r., znak: WN-II.4130.64.400.2024, organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa i Prezydenta Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego, dotyczącego kontroli legalności przedmiotowej uchwały. W piśmie tym tut. organ nadzoru wskazał na powzięte wątpliwości, umożliwiając władzom gminy Miasta Krakowa ustosunkowanie się do nich w terminie do dnia 17 lipca 2024 r. Pismo doręczono jednostce za pośrednictwem ePUAP w dniu 10 lipca 2024 r.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Prezydent Miasta Krakowa w piśmie z dnia 15 lipca 2024 r., znak: BR-03.0720.54.2024, przedstawił swoje stanowisko w sprawie, m.in. stwierdzając – cyt.: „*Natomiast odnosząc się do ograniczenia dostępu do Parku Zakrzówek dla mieszkańców Krakowa (ogólnodostępnego obszaru Miasta służącemu do*

wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia zajęć edukacyjnych) wskazuję, że uchwała będąca przedmiotem postępowania nadzorczego może budzić pewne wątpliwości w zakresie jej zgodności z art. 32 Konstytucji RP, w szczególności w kontekście różnicowania mieszkańców Krakowa na posiadających Kartę Krakowską i nieposiadających takiej karty. Uzyskanie Karty Krakowskiej, regulowane uchwałą Nr XCIV/2450/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia i realizacji programu pn. Karta Krakowska (ze zm.), jest przywilejem mieszkańców Krakowa, którzy w Krakowie rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych. Natomiast uzyskanie Karty Krakowskiej nie jest obowiązkiem mieszkańców Miasta. Karta uprawnia do określonych w niej zniżek w korzystaniu z pewnych usług publicznych Gminy Miejskiej Kraków i z usług partnerów komercyjnych Krakowa. Możliwa jest zatem sytuacja, że mieszkaniec Krakowa, który mieszka w Krakowie i jest tu zameldowany oraz płaci podatki w Krakowie, nie uzyskał Karty z jakiegokolwiek przyczyny." Ponadto wskazano, że o ile można uznać za słuszne ogólne motywy podjęcia ww. uchwały, tj. argumentację, że rewitalizacja Parku Zakrzówek, w tym budowa kąpieliska, została sfinansowana z budżetu Miasta Krakowa, a więc również z podatków mieszkańców rozliczających się w Krakowie, to jednak pierwszeństwo w korzystaniu z Parku przez mieszkańców Krakowa dyskryminuje osoby nie tylko goszczące w Mieście, ale i przede wszystkim mieszkańców okolicznych gmin, którzy często pracują lub spędzają wolny czas w stolicy Małopolski.

Natomiast Rada Miasta Krakowa w piśmie z dnia 15 lipca 2024 r., znak: BR-03.0720.54.2024, wyjaśniła, że – cyt.: „Uwaga organu nadzoru, iż przepisy uchwały, będącej przedmiotem postępowania nadzorczego ograniczają pozostałym osobom prawo wejścia jest niezasadna. Każdy bowiem ma prawo wejścia na teren Parku Zakrzówek, a osoby korzystające z Karty Miejskiej mają jedynie pewne ułatwienia wynikające z realizacji przez Gminę Miejską Kraków programu. Za wprowadzeniem rozwiązania, (...) przemawiały przede wszystkim kwestie bezpieczeństwa oraz aspekty organizacyjne. Są to niewątpliwie uzasadnione względy przemawiające za wprowadzeniem określonych uchwał ograniczeń. Z uwagi na ogromne kolejki, oraz problemy z dostępem do kąpieliska postanowiono ułatwić korzystanie z niego mieszkańcom miasta, którzy ponieśli finansowe obciążenia związane z powstaniem parku oraz niedogodności związane z jego funkcjonowaniem. Przyjęte rozwiązanie wprowadza zatem wyłącznie priorytet dla mieszkańców Krakowa dając im prawo do szybszego, a nie wyłącznego, z pominięciem innych osób, dostępu do atrakcji oferowanych przez Park Zakrzówek. Nie wyklucza to natomiast osób spoza Krakowa, które również mają prawo korzystania z kąpieliska. Preferencyjne wejście na kąpielisko Zakrzówek dołączyło zatem do całej listy już obowiązujących korzyści wynikających z posiadania Karty Krakowskiej. Nie jest to zatem wyjątkowe uregulowanie, a raczej konsekwentne realizowanie celu, w jakim Kartę Krakowską wprowadzono, czyli działanie na rzecz mieszkańców miasta.”

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z treścią powołanego przepisu Konstytucji RP koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z którego wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale także wymóg stanowienia prawa miejscowego wyłącznie na podstawie delegacji ustawowej i w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, a wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem prawa.

W sprawie, jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały, wskazano m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy. Ustanawiając w oparciu o ww. przepis akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej

delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 847/14). Natomiast delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do formułowania w regulaminie parku zapisów powodujących ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych, które jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP ustawowego upoważnienia. Regulacja wprowadzona kwestionowaną uchwałą narusza zatem w sposób istotny przepisy prawa, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wprowadzenie możliwości wejścia na teren parku miejskiego (nie tylko kąpieliska) poza kolejnością dla wskazanej w uchwale grupy osób stanowi równocześnie ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych dla pozostałych osób, niespełniających przyjętego kryterium. Przyjęte rozwiązanie, zdaniem organu nadzoru, nie ogranicza się zatem wyłącznie do wprowadzenia priorytetu dla mieszkańców Krakowa legitymujących się Kartą Krakowską, dając im prawo do szybszego dostępu do parku, lecz faktycznie powoduje co najmniej ograniczenie dostępu do Parku Zakrzówek dla pozostałych osób. Mając na uwadze ilość osób, którą dopuszczono do wejścia na teren kąpieliska, tj. 600 osób, uzasadnione jest również stwierdzenie, iż w rzeczywistości zarówno osoby niebędące mieszkańcami Krakowa, pomimo posiadania Karty Krakowskiej, jak i pozostałe osoby, w tym turyści, w ogóle nie będą miały dostępu do tego miejsca publicznego. W tym miejscu podkreślić należy, iż organ nadzoru nie kwestionuje przyjętej ze względów technicznych, dopuszczalnej na terenie kąpieliska ilości osób. Zwraca jedynie uwagę, że tak mała ilość osób mogących wejść do parku powoduje realnie brak możliwości wejścia dla nieuprzywilejowanych osób. Możliwość wejścia tych osób wydaje się bowiem jedynie teoretyczna, co prowadzi do ograniczenia ich praw i wolności, w szczególności poruszania się. Parki miejskie, podobnie jak drogi publiczne czy obiekty sportowe, są miejscami użyteczności publicznej, a zatem wprowadzenie takich regulacji ogranicza swobodę poruszania się, a co za tym idzie – jest niezgodne z prawem. Zwrócić również uwagę należy, iż zapisy uchwały stanowią o pierwszeństwie wejścia na teren Parku Zakrzówek, nie zaś samego kąpieliska. Twierdzenie Rady Miasta Krakowa, iż kwestionowana regulacja tworzy jedynie uprawnienie dla określonej grupy osób, a nie ogranicza praw i wolności pozostałych, nie znajduje odzwierciedlenia w istniejącym stanie faktycznym. Organ nadzoru nie kwestionuje dopuszczalności wprowadzania preferencji dla określonej grupy podmiotów, w tym posiadaczy Karty Krakowskiej, jednakże nie mogą one prowadzić do ograniczenia praw i wolności pozostałych osób.

Prawo do przebywania w miejscu publicznym stanowi bowiem element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji RP i wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP ustawowego upoważnienia. Rada Miasta Krakowa podejmując ww. uchwałę przekroczyła zatem delegację ustawową wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i istotnie naruszyła ww. normy Konstytucji RP.

Podkreślenia wymaga, że prawo do poruszania się gwarantuje art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Prawo to nie jest absolutne i zgodnie z art. 52 ust. 3 Konstytucji RP może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie. Analizy treści art. 52 ust. 3 Konstytucji RP należy dokonywać z uwzględnieniem wykładni art. 31 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP. Jak stanowi art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, wolność człowieka podlega ochronie prawnej. Zasada ta, będąc jedną z naczelných zasad polskiego porządku prawnego, zakreśla granice ingerencji władzy publicznej w pozostałe prawa i wolności jednostki, określając jednocześnie reguły relacji organy władzy publicznej – jednostka.

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Z treści komentowanego przepisu można zatem wysnuć trzy przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw lub wolności: zawarcie normy ograniczającej w akcie prawnym rangi ustawowej, istnienie konieczności ograniczenia, wynikającej z wymienionych w tym przepisie wartości, nienaruszenie istoty ograniczanego prawa lub wolności. Nadto wszelkie ograniczenia praw i wolności należy traktować jako wyjątki od reguły, co determinuje zakaz stosowania interpretacji rozszerzającej norm ograniczających.

Wprowadzenie ograniczeń praw i wolności może mieć więc miejsce tylko ze względu na konieczność ochrony ww. wartości, zdeterminowanej istnieniem określonej, podstawowej potrzeby społecznej, której zapewnienie usprawiedliwia ingerencję władzy publicznej w prawa i wolności jednostki. Nie jest nią zdaniem organu kwestia kosztów finansowania budowy i utrzymania obiektu z budżetu Miasta Krakowa.

Organ nadzoru po dokonaniu analizy weryfikowanej uchwały stwierdził również, iż wprowadzona zmiana regulaminu narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, która w swojej treści nakazuje równe traktowanie równych i podobne traktowanie podobnych podmiotów. Nie można w omawianym przypadku wskazać wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie osób, które są posiadaczami Karty Krakowskiej. Przyjąć należy, iż unormowanie to dotyczy określonej grupy osób – posiadaczy Karty Krakowskiej, zatem grupy spełniającej warunki określone uchwałą Nr XCIV/2450/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia i realizacji programu pn. *Karta Krakowska*. Zgodnie z § 5 ust. 1 ostatnio przywołanej uchwały, do korzystania z Karty Krakowskiej uprawnione są osoby spełniające co najmniej jeden z poniższych warunków: są zameldowane na pobyt stały na terenie Miasta lub rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych w urzędzie skarbowym właściwym dla osoby zamieszkałej na terenie Miasta ze wskazaniem Miasta jako miejsca swego zamieszkania, bez względu na to czy osoby te osiągają dochód oraz z zgodnie z § 5 ust. 2 programu także dzieci osób, o których mowa w ust. 1, w wieku do 18 roku życia, oraz osoby przebywające w placówkach, w wieku do 18 roku życia, wychowawcy oraz dyrektorzy tych placówek.

Wprowadzona regulacja powoduje zatem, że niektóre osoby posiadające Kartę Krakowską, znajdujące się zatem w identycznym położeniu do adresatów normy zawartej w uchwale, nie są objęte uprawnieniem wejścia na teren parku poza kolejnością, ponieważ nie spełniają wymogu bycia mieszkańcem. Uprzywilejowanie dotyczy bowiem osób będących mieszkańcami Miasta Krakowa i posiadających Kartę Krakowską, co powoduje, że osoby również posiadające taką kartę, ale nie będące stałymi mieszkańcami, a także ich dzieci oraz osoby przebywające w placówkach, w wieku do 18 roku życia, wychowawcy oraz dyrektorzy, o których mowa w § 5 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 programu, nie są nim objęte. Ułatwienie wstępu tylko dla mieszkańców Krakowa, posiadających Kartę Krakowską, stanowi dyskryminację pozostałych osób w dostępie do publicznego miejsca, jakim jest park miejski, zarówno tych posiadających Kartę Krakowską, jak i wszystkich pozostałych.

Wskazać należy, iż możliwe jest różnicowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, o ile pozostaje to: w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W ocenie organu nadzoru fakt finansowego obciążenia związanego z powstaniem parku oraz niedogodności związane z jego funkcjonowaniem nie są wystarczającym argumentem dla wprowadzenia powyższego różnicowania. Wprowadzony zapis dotyczy regulaminu ogólnodostępnego parku miejskiego – Parku Zakrzówek, dotyczy obiektu co do zasady otwartego, zatem kwestia ponoszenia kosztów na zadanie, stanowiące zadanie własne gminy, nie uzasadnia odmiennego traktowania podmiotów tej samej kategorii.

Wskazać należy, że zgodnie z zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, wykonywanie zadań przez organy gminy następuje wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miasta Krakowa była zobowiązana do respektowania norm konstytucyjnych, które stanowią gwarancję przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, wszyscy są równi wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Przyjmuje się, że równość wobec prawa należy rozumieć tak, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, czy też faworyzujących.

Istotne jest podkreślenie, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się o zasadzie równości i jej znaczeniu, zaznaczając, iż wynika z niej dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli, chociaż nie ma bezwzględnej równości obywateli.

Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt: U 7/87, K 8/91, K 3/94 i K 22/97). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego w tym znaczeniu, iż zrównuje sytuację wszystkich podmiotów ze względu na cechy, jakimi się charakteryzują. Zasada równości wymaga bowiem, aby podmioty traktowane były w równym stopniu równo, jeśli charakteryzują się daną cechą. Równość oznacza zatem także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Wynika to z faktu, że równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnymi względami, oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innymi względami (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 1994 r., OTK w 1994, cz. I, s. 55). Podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2002 r. (sygn. akt SK 11/01, OTK-A 2002/1/2) stwierdził, iż istotą zasady równości wobec prawa nie jest traktowanie wszystkich jednakowo, a tylko – równe traktowanie określonej grupy obywateli, wyróżnionej ze względu na cechę prawnie relewantną.

Organ stwierdza, iż preferencje wprowadzone w § 1 analizowanej uchwały, którym dokonano zmiany w regulaminie Parku Zakrzówek, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr XC/2455/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 czerwca 2022 r., polegającej na dodaniu w § 3 na początku paragrafu słów: „*Mieszkańcy Krakowa, posiadający Kartę Krakowską, mogą wejść na teren Parku Zakrzówek poza kolejnością*”, są sprzeczne również z zasadą sprawiedliwości społecznej, polegającą na dążeniu do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymaniu się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli, wyrażonej w art. 2 *in fine* Konstytucji RP.

Ponadto stwierdzić należy, iż określenie grupy osób uprawnionych do wejścia na teren parku poza kolejnością jest nieprecyzyjne, co może uniemożliwić realizację zapisów uchwały, w szczególności weryfikację posiadanego uprawnienia. Przepisy prawa miejscowego winny być jednoznaczne i w pełni zrozumiałe dla adresatów, do których są kierowane, nie mogą budzić wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw czy wprowadzanych zakazów. Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza bowiem konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych.

Kwestionowana regulacja odnosi się do „mieszkańców Krakowa, posiadających Kartę Krakowską”. Można jedynie domniemywać, bowiem nie jest to doprecyzowane w uchwale, że chodzi o Kartę Krakowską, o której mowa w uchwale Nr XCIV/2450/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r. *w sprawie wprowadzenia i realizacji programu pn. Karta Krakowska*, zmienionej uchwałą Nr XCIX/2566/18 z dnia 11 kwietnia 2018 r. *w sprawie zmiany uchwały Nr XCIV/2450/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia i realizacji programu pn. Karta Krakowska*. Zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały wprowadzającej program Karty Krakowskiej, do korzystania z Karty Krakowskiej uprawnione są osoby spełniające co najmniej jeden z poniższych warunków: są zameldowane na pobyt stały na terenie Miasta lub rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych w urzędzie skarbowym właściwym dla osoby zamieszkałej na terenie Miasta ze wskazaniem Miasta jako miejsca swego zamieszkania, bez względu na to czy osoby te osiągają dochód. Zgodnie z § 5 ust. 2 ww. uchwały, co było już podnoszone, ale co podkreśla się raz jeszcze w uwzględnieniu potrzeby przedstawienia w miarę pełnej argumentacji, że do korzystania z Karty Krakowskiej uprawnione są także: dzieci osób, o których mowa w ust. 1, w wieku do 18 roku życia oraz osoby przebywające w placówkach, w wieku do 18 roku życia, wychowawcy oraz dyrektorzy placówek. Natomiast zgodnie z § 6 programu, potwierdzeniem przysługujących w ramach Karty Krakowskiej zniżek, ulg, preferencji i uprawnień, jest status Karty Krakowskiej, zwany kartą lub statusem. Karta wydawana jest imiennie na wniosek, na okres jednego roku, licząc od dnia złożenia wniosku.

Z powyższych zapisów wynika zatem, że status posiadacza Karty Krakowskiej może dotyczyć także osób niebędących mieszkańcami Krakowa, w tym osób rozliczających jedynie podatek w urzędzie skarbowym właściwym dla osoby zamieszkałej na terenie Miasta przy uwzględnieniu, że o właściwości urzędu skarbowego decyduje miejsce zamieszkania na ostatni dzień roku podatkowego, a także dzieci tych osób, których warunek zamieszkania w ogóle już nie dotyczy. W ocenie organu nadzoru określenie podmiotów, którym przyznano uprawnienie, jest zatem

niedostatecznie poprawne, precyzyjne i jasne. Niejasność przepisu prowadzi bowiem w praktyce do niepewności sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienia jej ukształtowania organom stosującym prawo, a następnie do nieuzasadnionego poszerzenia zakresu działań czy kompetencji organu wykonawczego. Przepisy o niedookreślonej lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji.

Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddanie ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07).

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tym samym, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany – zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 91 ust. 1 ww. ustawy – orzec o nieważności uchwały w całości bądź w części.

Podsumowując, w uwzględnieniu wszystkiego, co wyżej zostało podniesione, stwierdzić należy, iż podejmując uchwałę Nr VII/138/2024 z dnia 3 lipca 2024 r. i zmieniając regulamin Parku Zakrzówek w sposób, jak wynikający z przywołanej ostatnio uchwały, Rada Miasta Krakowa w sposób istotny naruszyła obowiązujący porządek prawny, tj. przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie delegacji ustawowej, jak również przepisy Ustawy Zasadniczej statuujące zasady chroniące prawa i wolności, wyrażone w art. 2, art. 31, art. 32 oraz art. 52 Konstytucji RP, takie jak zasada równego traktowania, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada poprawnej legislacji oraz wolności poruszania się. W świetle powyższego zasadnym jest także twierdzenie, iż kwestionowana niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała Rady Miasta Krakowa godzi również w jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, mianowicie w zasadę państwa unitarnego. W myśl normy określonej art. 3 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym. Wyrazem owej jednolitości jest nie tylko jednolitość struktury terytorialnej i organizacji wewnętrznej państwa, ale także systemu prawnego i politycznego państwa. Państwo jednolite charakteryzuje się również integralnością statusu prawnego ludności tego państwa. Zatem obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego jest działanie w zgodzie z aktami prawnymi wyższego rzędu i tworzenie przepisów prawa miejscowego w taki sposób, aby przepisy te nie kreowały norm pozwalających na traktowanie niektórych obywateli państwa w ramach jednego porządku prawnego w sposób sprzeczny z tym porządkiem.

Z uwagi na powyższe, wszystkie podniesione wyżej argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w całości.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Można ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Radca prawny

Mirosław Chrapusta

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Krakowa
- 2) Prezydent Miasta Krakowa
- 3) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
- 4) Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
- 5) aa