

KANCELARIA RADY MIASTA KRAKOWA SEKRETARIAT	
wpłynęło dnia:	2026 -05- 15
Nr	4951
Podpis	[signature]

BR-01dy

Kraków, 14.05.2026 r.

OPINIA PRAWNA

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały nr CX/2970/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży

/projekt wniesiony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - druk nr 1264/.

1. Projekt uchwały opiniuję pozytywnie pod względem formalnoprawnym, z uwagami i zastrzeżeniami przedstawionymi w niniejszej opinii. W szczególności projekt wymaga uzupełnienia i skorygowania przy uwzględnieniu właściwego trybu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, określonego w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym oraz w uchwale Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zmienionej uchwałami: Nr LVI/1645/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 kwietnia 2021 r., Nr LXXVI/2167/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 stycznia 2022 r. oraz Nr CXXV/3460/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 grudnia 2023 r.
2. Projekt został wniesiony jako projekt Grupy Mieszkańców Miasta Krakowa, tj. w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Ma to istotne znaczenie proceduralne. W odniesieniu do takiego projektu nie należy poprzestać na zwykłych regułach procedowania projektów uchwał wynikających ze Statutu Miasta Krakowa, lecz należy równolegle stosować przepisy uchwały Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jako przepisy szczególne wobec ogólnego trybu obiegu projektów uchwał.
3. Wymaga uzupełnienia poprzednio zawarta, skrótowa ocena dopuszczalności przedmiotowej projektu w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w wyroku z dnia 2 lipca 2024 r., sygn. III SA/Kr 1827/23, wydanym w sprawie dotyczącej uchwały Rady Miasta Krakowa Nr CIX/2965/23 z dnia 26 kwietnia 2023 r. w przedmiocie rozwiązania spółki Kraków5020 sp. z o.o. Sąd, dokonując wykładni art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, wskazał na konieczność uwzględnienia wykładni systemowej i funkcjonalnej oraz związku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej z aktami prawa miejscowego.

W powołanym wyroku Sąd stwierdził w szczególności, że „są jednak argumenty natury funkcjonalnej i systemowej wskazujące nierozzerwalny związek obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej z aktami prawa miejscowego”, a następnie podzielił pogląd, że „obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie dotyczy wszelkich uchwał, lecz tylko uchwał będących aktami prawa miejscowego względnie uchwał, które wpisują się w proces stanowienia takich aktów, ilekroć ma on charakter etapowy”.

4. Powołany wyrok nie prowadzi do wniosku, że akty prawa miejscowego nie mogą być zgłaszane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wprost przeciwnie - w uzasadnieniu wyroku Sąd podzielił pogląd, zgodnie z którym obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie dotyczy wszelkich uchwał rady gminy, lecz tylko uchwał będących aktami prawa miejscowego, względnie uchwał, które wpisują się w proces stanowienia takich aktów, ilekroć ma on charakter etapowy.

Ograniczenie wynikające z tego kierunku orzeczniczego dotyczy zatem przede wszystkim projektów uchwał *wewnętrznych, organizacyjnych, właścicielskich, kierunkowych* albo innych projektów, które nie mają charakteru aktu prawa miejscowego i nie stanowią etapu procesu stanowienia aktu prawa miejscowego.

5. Taki sposób rozumienia art. 41a ustawy o samorządzie gminnym został następnie przyjęty w praktyce opiniowania projektów obywatelskich w Radzie Miasta Krakowa.
6. W odniesieniu do druku nr 1264 należy przyjąć, że projekt zmienia uchwałę nr CX/2970/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z 2023 r. pod poz. 3781. Uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego, ponieważ w sposób generalny i abstrakcyjny reguluje zachowanie adresatów na obszarze Gminy Miejskiej Kraków. Projektowana uchwała również ma charakter aktu prawa miejscowego, skoro zmienia zakres powszechnie obowiązującego ograniczenia godzin nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Z tego względu projekt nie jest niedopuszczalny z tej przyczyny, że dotyczy aktu prawa miejscowego; przeciwnie, właśnie ten charakter projektu przemawia za jego dopuszczalnością przedmiotową w świetle wyroku WSA w Krakowie z dnia 2 lipca 2024 r., sygn. III SA/Kr 1827/23, przy zastrzeżeniu konieczności dochowania pozostałych wymogów wynikających z uchwały Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa oraz przepisów szczególnych, w tym art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
7. Podstawę formalnoprawnej oceny projektu stanowią w szczególności:
- art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przewidujący prawo grupy mieszkańców gminy posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą oraz upoważniający radę gminy do określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji inicjatyw oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty;
 - uchwała Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, ze zmianami;
 - Statut Miasta Krakowa, w szczególności przepisy dotyczące wymogów formalnych projektu uchwały i trybu jednego czytania;
 - art. 12 ust. 4-6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
 - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 lipca 2024 r., sygn. III SA/Kr 1827/23;

8. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa wniosek komitetu powinien zawierać projekt uchwały spełniający wymogi formalne określone w § 30 ust. 1 i 2 Statutu Miasta Krakowa. Oznacza to, że projekt obywatelski powinien zawierać prawidłowy tytuł uchwały, podstawę prawną, regulację merytoryczną, przepis o wejściu w życie, ewentualne przepisy przejściowe lub derogacyjne, a także uzasadnienie. W opiniowanym projekcie część tych elementów występuje, jednak wymagają one doprecyzowania albo korekty, o czym niżej.
9. Kluczowe znaczenie ma aktualne brzmienie § 4 uchwały Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa nadane uchwałą Nr CXXV/3460/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 grudnia 2023 r. Przepis ten stanowi:
- „§ 4. 1. Projekt uchwały podlega zaopiniowaniu przez radcę prawnego pod względem formalnoprawnym i inne organy, o ile wyrażenia takiej opinii wymagają przepisy szczególne.*
- 2. Projekt uchwały staje się przedmiotem obrad Rady Miasta Krakowa na najbliższej sesji po złożeniu projektu jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.*
- 3. Projekt uchwały podlega zaopiniowaniu przez Prezydenta Miasta Krakowa oraz właściwą komisję Rady Miasta Krakowa, którą wyznacza Przewodniczący Rady Miasta Krakowa.*
- 4. Prezydent Miasta Krakowa i wskazana komisja Rady Miasta Krakowa zobowiązane są dostarczyć Radzie Miasta Krakowa opinię przed rozpoczęciem czytania projektu uchwały pod rygorem ich pominięcia. Nieprzedłożenie opinii w tym terminie nie wstrzymuje prac nad projektem, chyba że Rada Miasta Krakowa zadecyduje inaczej.*
- 5. Prezydent Miasta Krakowa i wskazana komisja Rady Miasta Krakowa nie może powołać się na niemożność wydania opinii, jeżeli projekt uchwały został im doręczony co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem sesji.”*
10. W konsekwencji, w aktualnym stanie prawnym nie jest prawidłowe sformułowanie, że projekt obywatelski może stać się przedmiotem obrad dopiero po uprzednim zaopiniowaniu przez Prezydenta Miasta Krakowa i właściwą komisję Rady Miasta Krakowa. Obecnie projekt podlega zaopiniowaniu przez te podmioty, natomiast nieprzedłożenie opinii przed rozpoczęciem czytania projektu powoduje, co do zasady, ich pominięcie i nie wstrzymuje prac nad projektem, chyba że Rada Miasta Krakowa zadecyduje inaczej. Jednocześnie dla pełnego bezpieczeństwa proceduralnego projekt powinien zostać doręczony Prezydentowi Miasta Krakowa oraz właściwej komisji wyznaczonej przez Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem sesji, na której ma być czytany.
11. Należy odróżnić opinie Prezydenta Miasta Krakowa i właściwej komisji Rady Miasta Krakowa, o których mowa w § 4 ust. 3-5 uchwały Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa, od opinii wymaganych przepisami szczególnymi. W przypadku opiniowanego projektu szczególne znaczenie ma art. 12 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym rada gminy przed podjęciem uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1-4 tej ustawy, **zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy, a także właściwych dowódców garnizonów.** Ponieważ projekt obejmuje całe terytorium Gminy Miejskiej Kraków, rekomendowane jest zasięgnięcie opinii wszystkich Dzielnic Miasta Krakowa oraz właściwych dowódców garnizonów. Niedochowanie tego obowiązku stanowiłoby istotne ryzyko nadzorcze.

12. Z uwagi na wniesienie projektu w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej szczególnie istotne jest także prawidłowe wskazanie podmiotu uprawnionego do wprowadzenia zmian wynikających z niniejszej opinii. Zgodnie z § 5 ust. 5 uchwały Nr II/9/18:

„Pełnomocnikowi Komitetu lub Zastępcy Pełnomocnika przysługuje prawo zgłaszania autopoprawek do projektu uchwały wynikających z wydanych opinii, poprawek radnych miasta Krakowa w terminie określonym przez Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa.”

13. Proponowane w niniejszej opinii zmiany powinny zatem zostać wprowadzone nie jako zwykła korekta referenta dokonywana w oparciu o ogólne reguły statutowe, lecz jako autopoprawka Pełnomocnika Komitetu albo Zastępcy Pełnomocnika Komitetu, złożona w terminie określonym przez Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa. Dla projektu obywatelskiego właściwa jest podstawa szczególna z § 5 ust. 5 uchwały Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa.

14. Tytuł projektu uchwały wymaga korekty legislacyjnej. Rekomenduje się, aby tytuł otrzymał brzmienie:

„zmieniająca uchwałę nr CX/2970/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży”.

15. **Podstawa prawna projektu** uchwały powinna odwoływać się do przepisów kompetencyjnych i materialnych właściwych dla stanowienia aktu prawa miejscowego w zakresie ograniczeń nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Przepisy o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej mają znaczenie proceduralne dla wniesienia i procedowania projektu, natomiast nie stanowią samodzielnej materialnej podstawy wydania uchwały zmieniającej uchwałę alkoholową. Proponuje się nadanie podstawie prawnej następującego brzmienia:

„Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436, z 2026 r. poz. 252) oraz art. 12 ust. 4 w związku z art. 12 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.), po zasięgnięciu opinii właściwych jednostek pomocniczych Gminy Miejskiej Kraków oraz właściwych dowódców garnizonów, Rada Miasta Krakowa uchwała, co następuje.”

16. W treści projektu należy konsekwentnie posługiwać się nazwą „Gmina Miejska Kraków”, a nie określeniem „Gmina Kraków”. Zasadne jest także zastosowanie precyzyjnej formuły normatywnej wskazującej, że Rada wprowadza ograniczenie w godzinach nocnej sprzedaży polegające na zakazie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w ustawowym przedziale między godziną 22.00 a godziną 6.00.

17. Należy usunąć obecny § 4 projektu, zgodnie z którym „traci moc § 1 uchwały nr CX/2970/23...”. W akcie zmieniającym nie należy jednocześnie nadawać nowego brzmienia określonemu przepisowi uchwały zmienianej oraz stwierdzać utraty mocy tego samego przepisu. Pozostawienie takiej konstrukcji mogłoby wywołać wątpliwość, czy § 1 uchwały zmienianej otrzymuje nowe brzmienie, czy też traci moc. Wystarczające i prawidłowe jest nadanie § 1 uchwały zmienianej nowego brzmienia.

18. Uwzględniając powyższe, proponuję przyjęcie przez Pełnomocnika Komitetu albo Zastępcę Pełnomocnika Komitetu autopoprawki obejmującej następujące brzmienie projektu uchwały:

Proponowane brzmienie projektu uchwały po korektach:

„Druk nr 1264

projekt wniesiony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

UCHWAŁA NR .../.../26

RADY MIASTA KRAKOWA

z dnia ... 2026 r.

zmieniająca uchwałę nr CX/2970/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436, z 2026 r. poz. 252) oraz art. 12 ust. 4 w związku z art. 12 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151; M. P. z 2024 r. poz. 93, z 2025 r. poz. 118 oraz z 2026 r. poz. 167.), po zasięgnięciu opinii właściwych jednostek pomocniczych Gminy Miejskiej Kraków oraz właściwych dowódców garnizonów, Rada Miasta Krakowa uchwała, co następuje:

§ 1. W uchwale nr CX/2970/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2023 r. poz. 3781) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Na terenie Gminy Miejskiej Kraków wprowadza się ograniczenie w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych polegające na zakazie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży między godziną 22.00 a godziną 6.00.”

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

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

19. Zasadnym byłoby przeprowadzenie konsultacji społecznych w przedmiocie projektu uchwały. W Gminie Miejskiej Kraków reguluje to uchwała r CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Projekt uchwały, będący projektem aktu prawa miejscowego podlega również konsultacją z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r.

o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 3 przywołanej ustawy. Konsultacje te są przeprowadzane w trybie przewidzianym uchwałą nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie *zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.*

Mając powyższe na uwadze wymagane i konieczne byłoby przeprowadzenie konsultacji społecznych w zakresie, którego dotyczy przedmiotowy projekt uchwały, z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego.

21. Należy zapewnić wykonanie obowiązków informacyjnych wynikających z § 5 uchwały Nr II/9/18. W szczególności Przewodniczący Rady Miasta Krakowa powinien informować Pełnomocnika Komitetu o terminie posiedzenia właściwej komisji oraz sesji, na której projekt ma być przedmiotem obrad. Informacja o zawiązaniu się Komitetu, projekt uchwały wraz z uzasadnieniem, wydane opinie, jak również terminy posiedzeń powinny zostać zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej bez zbędnej zwłoki. Pełnomocnik oraz Zastępca Pełnomocnika mogą zabrać głos na posiedzeniu właściwej komisji oraz na sesji Rady Miasta Krakowa w sprawach dotyczących projektu, w szczególności przedstawiając jego założenia i uzasadnienie.
22. Tryb podjęcia uchwały - jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa - tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074 z późn. zm.), przy jednoczesnym zastosowaniu szczególnych zasad procedowania projektu wniesionego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, wynikających z uchwały Nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 grudnia 2018 r. ze zmianami.
23. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne. Z uwagi na charakter uchwały jako aktu prawa miejscowego uchwała wymaga ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.
24. Konkludując, projekt może być dalej procedowany, ponieważ projektowana uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego. W świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 lipca 2024 r., sygn. III SA/Kr 1827/23, okoliczność ta nie stanowi wady projektu wniesionego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, lecz przemawia za jego dopuszczalnością przedmiotową, przy zastrzeżeniach, o których mowa powyżej.



Signed by / Podpisano
przez:

Piotr Edward Łanoszka
Gmina Miejska Kraków -
Urząd Miasta Krakowa

Date / Data: 2026-05-
15 14:23

Piotr Łanoszka
RADCA PRAWNY

Otrzymują:
- Kancelaria Rady Miasta Krakowa,
- a.a.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

