



## I. Istota uchwały kierunkowej i granice kompetencji Rady Miasta Krakowa

6. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy między innymi „stanowienie o kierunkach” działania wójta. W odniesieniu do Gminy Miejskiej Kraków adresatem takiej uchwały jest Prezydent Miasta Krakowa.
7. Uchwała podejmowana na tej podstawie ma charakter aktu kierunkowego, programowego i wewnętrznego. Nie jest ona aktem prawa miejscowego, nie kreuje bezpośrednio praw ani obowiązków mieszkańców lub innych użytkowników dróg, nie zastępuje uchwał podejmowanych na podstawie odrębnych przepisów materialnych oraz nie może nakazywać Prezydentowi Miasta Krakowa sposobu załatwienia konkretnej sprawy.
8. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnia radę gminy do określania celów i priorytetów działania organu wykonawczego, ale nie może stanowić podstawy do wydawania szczegółowych, wiążących poleceń dotyczących jednostkowego sposobu realizacji zadania. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2022 r., sygn. akt III OSK 2900/21, wskazał, że przepis ten uprawnia radę do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów, nie może natomiast stanowić podstawy do nakładania obowiązku realizacji oznaczonego, skonkretyzowanego zadania, połączonego ze sposobem lub terminem jego realizacji.
9. Z kolei w sprawach dotyczących uchwał kierunkowych Rady Miasta Krakowa zwraca się uwagę, że dopuszczalne jest formułowanie oczekiwań, celów, priorytetów, zaleceń i wskazówek o charakterze ogólnym, o ile nie prowadzą one do naruszenia ustawowego rozdziału kompetencji między radą gminy a organem wykonawczym. Znaczenie mają tu w szczególności wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 735/19, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 4055/21.

## II. Relacja projektu do przepisów o Strefie Płatnego Parkowania

10. Sprawy opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania są materiały ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 tej ustawy korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania albo w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania.
11. Kluczowe znaczenie ma art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym rada gminy, ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania, może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Ustawowa konstrukcja właściwa dla projektowanego rozwiązania to zatem **„zerowa stawka opłaty”, opłata abonamentowa albo opłata zryczałtowana, a nie ogólne „zwolnienie z opłat” rozumiane jako samodzielna, pozaustawowa kategoria preferencji.**

12. Właściwe materialne wprowadzenie takiej preferencji wymagałoby odrębnej zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa regulującej strefę płatnego parkowania. Opiniowany projekt nie powinien zatem samodzielnie „przyznawać prawa do nieodpłatnego parkowania”, lecz co najwyżej wskazywać Prezydentowi Miasta Krakowa kierunek polegający na przeprowadzeniu analizy i – w razie uznania takiego rozwiązania za dopuszczalne oraz zasadne – przygotowaniu projektu zmian właściwej uchwały SPP.

### III. Uwagi do obecnego brzmienia projektu

13. W obecnym brzmieniu projektu należy wskazać następujące zasadnicze problemy formalnoprawne i legislacyjne:
- podstawa prawna zawiera nieaktualny publikator ustawy o samorządzie gminnym: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, 1436, z 2026 r. poz. 252; obecnie należy powołać Dz. U. z 2026 r. poz. 662;
  - w tytule oraz w § 1 i § 2 projektu użyto pojęcia „zwolnienia z opłat” i „nieodpłatnego parkowania”; dla bezpieczeństwa prawnego należy używać konstrukcji „zerowej stawki opłaty”, „opłaty abonamentowej”, „opłaty zryczałtowanej” albo „preferencji w opłatach za postój”, zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych;
  - sformułowanie § 1 o „opracowaniu i wdrożeniu programu” może być odczytane jako zbyt stanowcze w uchwale kierunkowej; właściwsze jest *polecenie* dokonania analizy oraz przygotowania propozycji rozwiązań;
  - § 2 pkt 2 i 3 w obecnym brzmieniu mówi o „przyznaniu prawa do nieodpłatnego parkowania”; takie postanowienie ma charakter materialnoprawny i może wykraczać poza konstrukcję uchwały kierunkowej;
  - § 3 zawiera oczywistą usterkę redakcyjną: rozpoczyna się od niedokończonego fragmentu „W przypadku zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości natury interpretacyjnej zapisy”, po czym powtarza tę samą frazę;

### IV. Dopuszczalność wskazania kategorii beneficjentów

14. Samo wskazanie w uchwale kierunkowej kategorii osób szczególnie zasłużonych dla publicznej służby krwi oraz transplantologii należy uznać za dopuszczalne, o ile zostanie ujęte jako element rekomendowanej analizy i ewentualnej propozycji przyszłej regulacji. Kategorie te są możliwe do obiektywnego ustalenia na podstawie dokumentów przewidzianych w przepisach prawa.
15. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi przewiduje tytuł „Zasłużony Honorowy Dawca Krwi I stopnia” oraz odznakę „Honorowy Dawca Krwi – Zasłużony dla Zdrowia Narodu”. Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów przewiduje natomiast tytuł „Zasłużony Dawca Przeszczepu” oraz legitymację potwierdzającą posiadanie tego tytułu.

16. Na poziomie uchwały kierunkowej nie ma przeszkód, aby rekomendować rozważenie objęcia preferencją takich kategorii osób. Natomiast przyszła uchwała materialna powinna precyzyjnie określić dokumenty potwierdzające uprawnienie, sposób weryfikacji, zakres danych osobowych przetwarzanych w procedurze wydania abonamentu lub potwierdzenia preferencji oraz relację do już istniejących abonamentów postojowych.

#### **V. Kryterium rozliczania podatku dochodowego w Krakowie**

17. Projekt przewiduje powiązanie projektowanej preferencji z rozliczaniem podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz Gminy Miejskiej Kraków. W obecnym brzmieniu projektu kryterium to zostało sformułowane zbyt kategorycznie. Na poziomie uchwały kierunkowej powinno ono zostać ujęte jako element wymagający analizy prawnej, organizacyjnej i finansowej, nie zaś jako przesądzona przesłanka nabycia uprawnienia.
18. Przy ewentualnym opracowaniu projektu uchwały materialnej należy zbadać, czy takie kryterium jest zgodne z zasadą równości, zasadą proporcjonalności, celem opłat za postój w SPP oraz pojęciem „niektórych użytkowników drogi” z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Konieczne będzie również określenie sposobu weryfikacji tej przesłanki w sposób nienadmierny z punktu widzenia ochrony danych osobowych.

#### **VI. Proponowane brzmienie projektu uchwały**

19. Mając na względzie powyższe uwagi, rekomenduję nadanie projektowi uchwały następującego brzmienia. **Wszystkie poniższe korekty mogą zostać przyjęte przez radnego referenta projektu w trybie § 30 ust. 6 Statutu Miasta Krakowa, zgodnie z którym radny referent projektu jest uprawniony do przedłożenia do dalszego procedowania projektu poprawionego zgodnie z dotyczącą go opinią prawną, bez konieczności ponownego zbierania podpisów.**

#### **Proponowane brzmienie projektu uchwały:**

**„DRUK NR: 1412**

Projekt Klubu Radnych Koalicji Obywatelskiej

**UCHWAŁA NR ...../26**

**Rady Miasta Krakowa**

z dnia ..... 2026 r.

**w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących analizy oraz przygotowania propozycji rozwiązań w zakresie preferencji w opłatach za postój pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania dla osób szczególnie zasłużonych dla publicznej służby krwi oraz transplantologii**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) Rada Miasta Krakowa uchwała, co następuje:

§ 1. Ustala się kierunki działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegające na dokonaniu analizy formalnoprawnej, organizacyjnej i finansowej oraz przygotowaniu propozycji rozwiązań zmierzających do wprowadzenia, w granicach obowiązującego prawa, preferencji w opłatach za postój pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania dla osób szczególnie zasłużonych dla publicznej służby krwi oraz transplantologii.

§ 2. 1. Zaleca się, aby analiza oraz propozycje rozwiązań, o których mowa w § 1, obejmowały w szczególności możliwość zastosowania instrumentów przewidzianych w art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w tym opłaty abonamentowej, opłaty zryczałtowanej albo zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi.

2. Zaleca się rozważenie objęcia projektowaną preferencją w szczególności osób posiadających:

- 1) dokument potwierdzający posiadanie tytułu „Zasłużony Honorowy Dawca Krwi I stopnia” albo legitymację „Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi” potwierdzającą oddanie ilości krwi lub jej składników odpowiadającej temu tytułowi;
- 2) odznakę albo legitymację „Honorowy Dawca Krwi – Zasłużony dla Zdrowia Narodu”;
- 3) odznakę albo legitymację potwierdzającą posiadanie tytułu „Zasłużony Dawca Przeszczepu”.

3. Zaleca się, aby w ramach analizy, o której mowa w § 1, zbadać w szczególności:

- 1) dopuszczalność i zasadność powiązania projektowanej preferencji z rozliczaniem podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz Gminy Miejskiej Kraków;
- 2) możliwość ograniczenia preferencji do jednego pojazdu samochodowego wskazanego przez osobę uprawnioną;
- 3) sposób weryfikacji dokumentów potwierdzających posiadanie tytułu, odznaki albo legitymacji, z uwzględnieniem wymogów ochrony danych osobowych;
- 4) relację projektowanej preferencji do obowiązujących rodzajów abonamentów postojowych i zasad kontroli opłat w Strefie Płatnego Parkowania;
- 5) przewidywane skutki finansowe dla budżetu Miasta Krakowa oraz koszty organizacyjne obsługi projektowanego rozwiązania.

§ 3. W przypadku uznania projektowanego rozwiązania za prawnie dopuszczalne i organizacyjnie zasadne, rekomenduje się przygotowanie przez Prezydenta Miasta Krakowa projektu zmian uchwały Rady Miasta Krakowa regulującej funkcjonowanie Strefy Płatnego Parkowania, wraz z wymaganymi opiniami, uzasadnieniem oraz oceną skutków finansowych.

§ 4. W przypadku zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości natury interpretacyjnej postanowienia niniejszej uchwały należy rozumieć wyłącznie jako wytyczną, zalecenie, sugestię, cel, priorytet lub wskazówkę o charakterze ogólnym, skierowaną przez Radę Miasta Krakowa do Prezydenta Miasta Krakowa, co niezależnie od innych form interpretacji stanowi wykładnię autentyczną dokonaną przez Radę Miasta Krakowa jako organ stanowiący Gminy Miejskiej Kraków. Postanowienia niniejszej uchwały nie mogą i nie powinny być interpretowane jako polecenie dotyczące sposobu załatwienia konkretnej sprawy ani jako wkroczenie w zakres ustawowych kompetencji Prezydenta Miasta Krakowa.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.,,

## **VII. Ocena skutków przyjęcia proponowanego brzmienia**

- 20.** Przyjęcie powyższego brzmienia pozwala utrzymać projekt w formule uchwały kierunkowej. Projekt nie będzie wtedy samodzielnie przyznawał prawa do nieodpłatnego parkowania, nie będzie stanowił aktu prawa miejscowego i nie będzie ingerował bezpośrednio w obowiązującą uchwałę SPP. Jego skutkiem będzie jedynie wyznaczenie Prezydentowi Miasta Krakowa ogólnego kierunku działania polegającego na analizie i przygotowaniu ewentualnego projektu właściwej uchwały.
- 21.** Proponowane brzmienie eliminuje również wadliwe i nieprecyzyjne sformułowanie § 3 projektu. Pozostawiona klauzula interpretacyjna ma charakter ostrożnościowy i służy jednoznaczному podkreśleniu, że uchwała nie może być interpretowana jako polecenie załatwienia konkretnej sprawy.
- 22.** W proponowanej wersji projekt nie rozstrzyga definitywnie o kryterium rozliczania podatku dochodowego w Krakowie, lecz wskazuje konieczność zbadania jego dopuszczalności. Jest to rozwiązanie bezpieczniejsze, ponieważ przyszła uchwała materialna będzie wymagała szczegółowej oceny zgodności takiego kryterium z zasadą równości, zasadą proporcjonalności oraz celem regulacji opłat za postój w SPP.

## VIII. Tryb dalszego procedowania

23. Zasadnym jest uzyskanie opinii Prezydenta Miasta Krakowa do projektu uchwały, stosownie do § 30 ust. 4 pkt 3 Statutu Miasta Krakowa. Z uwagi na przedmiot projektu celowe jest również skierowanie projektu do właściwej merytorycznie komisji Rady Miasta Krakowa.
24. W przypadku przyjęcia przez radnego referenta korekt zaproponowanych w niniejszej opinii, możliwe jest przedłożenie do dalszego procedowania projektu poprawionego zgodnie z opinią prawną, bez konieczności ponownego zbierania podpisów, w trybie § 30 ust. 6 Statutu Miasta Krakowa.
25. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa – tekst jednolity: Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074 z późn. zm.).
26. Wymagana większość głosów – zwykła; głosowanie jawne.

## IX. Konkluzja

27. Projekt uchwały w brzmieniu złożonym do Rady Miasta Krakowa wymaga istotnych korekt formalnoprawnych i redakcyjnych. Najważniejsze z nich dotyczą: aktualizacji podstawy prawnej, zastąpienia pojęcia „zwolnienia z opłat” konstrukcją „preferencji w opłatach” albo „zerowej stawki opłaty”, usunięcia postanowień mogących bezpośrednio przyznawać uprawnienie do nieodpłatnego parkowania oraz jednoznacznego podkreślenia kierunkowego charakteru uchwały.
28. Po wprowadzeniu zaproponowanych zmian projekt może być procedowany jako uchwała kierunkowa Rady Miasta Krakowa podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Właściwe materialnie wprowadzenie preferencji w SPP wymagałoby jednak odrębnej uchwały Rady Miasta Krakowa przygotowanej i procedowanej w reżimie ustawy o drogach publicznych, w szczególności art. 13b ust. 3 i ust. 4 pkt 2 tej ustawy.



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](http://www.krakow.pl)

