Kraków, dnia 21 października 2026 r.

OPINIA PRAWNA
do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa
w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej w miejscowości Kraków oraz określenia jej stawki i sposobu przekazywania informacji przez płatników
/projekt Klubu Radnych „Koalicja Obywatelska"; Klubu Radnych „Nowa Lewica" –
druk nr 1584/

1. **Przedmiot opinii i stanowisko.** Przedmiotem analizy jest projekt obejmujący wprowadzenie od 1 stycznia 2027 r. opłaty miejscowej w Krakowie z wyłączeniem Uzdrowiska Swoszowice, stawkę 5,00 zł za noc, sposób elektronicznego przekazywania informacji przez płatników i termin wejścia uchwały w życie. W przedstawionym stanie dokumentacji projekt opiniuję warunkowo negatywnie w zakresie gotowości do uchwalenia na sesji 21 października 2026 r. Nie kwestionuję co do zasady kompetencji Rady, wysokości stawki ani istnienia walorów Krakowa; zastrzeżenia dotyczą kompletności materialnoprawnych warunków poboru opłaty i zakończenia wymaganych czynności proceduralnych.

W szczególności nie wykazano dotąd, aby ogłoszono nowe rozporządzenie określające minimalne walory krajobrazowe, ani nie przedstawiono dokumentów pozwalających potwierdzić wykonanie konsultacji przewidzianych dla projektów aktów prawa miejscowego dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych. Odrębną kwestią jest prawidłowość § 3 w świetle ustawowego okresu przejściowego dopuszczającego przekazywanie informacji papierowych. Zastrzeżenia te, omówione dalej łącznie z ryzykiem nadzorczym, uzasadniają wstrzymanie ostatecznego głosowania do czasu ich wyjaśnienia.

2. **Podstawa prawna, właściwość i inicjatywa.** Art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912 i 1273) wskazują odpowiednio właściwość organu stanowiącego w sprawach podatków i opłat w granicach ustaw oraz kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego. Upoważnienie szczególne wynika z art. 17 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707 oraz z 2026 r. poz. 1354), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 września 2026 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2026 r. poz. 1354).

Nowy art. 17 ust. 19 przewiduje ustalenie przez radę gminy w szczególności miejscowości lub jej części, stawki, sposobu przekazywania informacji za pomocą środków komunikacji elektronicznej i rodzajów podpisu. Stawka 5,00 zł za noc mieści się w limicie przewidzianym w nowym art. 17 ust. 2 pkt 1 lit. a; ustawa nie uzależnia wyboru stawki od odrębnego rachunku kosztów gminy. Wyłączna właściwość Rady nie oznacza wyłączności inicjatywy uchwałodawczej Prezydenta Miasta Krakowa: odpowiednie uprawnienia wynikają ze Statutu Miasta Krakowa.

3. **Uchwalenie aktu w okresie vacatio legis.** Nowelizację opublikowano 19 października 2026 r., natomiast przepisy dotyczące nowej konstrukcji opłaty mają wejść w życie 1 stycznia 2027 r. Z § 128 ust. 1 i 2 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 300) wynika możliwość odpowiedniego stosowania do aktu prawa miejscowego reguły

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

wydawania aktu wykonawczego po ogłoszeniu ustawy, lecz przed wejściem w życie upoważnienia, pod warunkiem nie wcześniejszego wejścia w życie aktu wykonawczego. Nie istnieje więc ogólny zakaz podjęcia uchwały 21 października tylko dlatego, że nowe upoważnienie materialne zacznie obowiązywać w styczniu.

Powyższa reguła ma jednak charakter temporalny: nie zastępuje upoważnienia ustawowego i nie zwalnia organu stanowiącego z obowiązku wykazania materialnych przesłanek poboru daniny ani ze stosowania wymaganego trybu konsultacyjnego. Proponowany § 6 („Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., po uprzednim ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego") jest co do zasady prawidłowy. Dla zachowania standardowego czternastodniowego vacatio legis z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych publikacja powinna nastąpić najpóźniej 17 grudnia 2026 r. Nie jest dopuszczalne uzasadnianie późniejszej publikacji zamiarem retroaktywnego poboru nowej opłaty.

4. **Minimalne walory krajobrazowe i ryzyko związane z brakiem rozporządzenia.** Nowy art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. a wiąże dopuszczalność opłaty miejscowej z walorami krajobrazowymi miejscowości, w której świadczone są usługi zakwaterowania. Art. 17 ust. 21 zobowiązuje Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu minimalnych walorów krajobrazowych. W dokumentacji wykorzystanej do niniejszej opinii nie potwierdzono ogłoszenia takiego aktu. Dotychczasowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. z 2007 r. Nr 249, poz. 1851) utraci moc 1 stycznia 2027 r. na mocy art. 7 w związku z art. 11 nowelizacji. Nie zostało przedłużone jego obowiązywanie do czasu wydania nowego rozporządzenia.

Za możliwością wcześniejszego uchwalenia przemawia fakt, że nowy art. 17 ust. 1 sam wskazuje wymaganie posiadania walorów krajobrazowych, a art. 17 ust. 19 nie przewiduje odrębnej uchwały ustalającej spełnienie kryteriów. Nie można zatem przyjąć jako pewnika, że sam brak rozporządzenia w chwili głosowania automatycznie prowadzi do nieważności. Argument przeciwny jest jednak istotniejszy z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego: brak aktu wykonawczego uniemożliwia radzie sprawdzenie pełnego, obligatoryjnego minimum ustalanego przez prawodawcę dla miejscowości objętych daniną. Wymogi art. 94 i art. 217 Konstytucji RP nakazują szczególną ostrożność przy stanowieniu prawa miejscowego obciążającego osoby fizyczne. Późniejsze ogłoszenie rozporządzenia nie musi samo przez się usuwać wad istniejących w czasie podjęcia uchwały.

Walory Krakowa są niewątpliwie rozległe i obejmują również krajobraz kulturowy: Wawel, Stare Miasto, Kazimierz, Nową Hutę, kopce i panoramy, dolinę Wisły, bulwary, Planty, Las Wolski i Zakrzówek.

Dokumentacja projektu odwołuje się także do około 8,79 mln turystów nocujących w 2025 r. i do miejskiej ewidencji 2 576 obiektów z 36 507 miejscami noclegowymi. Są to ważne dane o krajobrazie i faktycznym zakwaterowaniu, ale nie zastępują prawnego zestawienia każdej przesłanki nowego rozporządzenia z odpowiednim dowodem (mapą, ewidencją, dokumentem planistycznym lub konserwatorskim). Rozporządzenie z 2007 r. może służyć tylko jako pomoc historyczna i interpretacyjna, nie jako samodzielne kryterium poboru w 2027 r.

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

5. **Wyłączenie Uzdrowiska Swoszowice.** Zgodnie z nowym art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w tej samej miejscowości lub części miejscowości spełniającej warunki obu opłat rada nie może wprowadzić jednocześnie opłaty miejscowej i uzdrowiskowej. Kierunek § 1 projektu, który wyłącza Uzdrowisko Swoszowice, jest zatem prawidłowy. Nie ma bezwzględnego wymogu powtórzenia mapy granic w uchwale podatkowej, jeżeli odesłanie do ogłoszonego aktu pozwala na ich jednoznaczne i trwałe ustalenie. Projekt wskazuje granicę strefy „C" poprzez statut Osiedla Uzdrowisko Swoszowice (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 940).

Przed uchwaleniem trzeba jednak zestawić ten opis z aktualnymi aktami określającymi status, statut oraz granice samego uzdrowiska, w tym część graficzną strefy „C", i upewnić się, że nie nastąpiły późniejsze zmiany. Statut osiedla jako jednostki pomocniczej nie może zastępować aktu właściwego dla wyznaczenia uzdrowiska. Należy też odróżnić uzdrowisko od całej Dzielnicy X Swoszowice. Art. 8 w związku z art. 11 nowelizacji przewiduje utratę mocy dotychczasowych aktów prawa miejscowego dotyczących omawianych opłat z 1 stycznia 2027 r.; ewentualna dalsza opłata uzdrowiskowa wymaga więc osobnej, aktualnej regulacji.

6. **Przekazywanie informacji przez płatników – uwagi do § 3 i § 4.** Nowy art. 17 ust. 16 pkt 1, ust. 18 oraz ust. 19 pkt 5 i 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nakazują uwzględnić elektroniczny sposób przekazywania informacji i właściwe rodzaje podpisu. Organem podatkowym jest Prezydent Miasta Krakowa, natomiast adres do doręczeń elektronicznych ujawniony w bazie może być oznaczony jako adres Urzędu Miasta Krakowa; takie rozróżnienie zastosowane w projekcie jest uzasadnione. Jednak art. 6 ust. 1 ustawy nowelizującej zachowuje do 31 grudnia 2029 r. możliwość przekazywania informacji także na papierze. Projekt nie może poprzez § 3 sugerować wyłączności formy elektronicznej ani pozbawiać płatników ustawowego uprawnienia.

Proponuję następującą, dostosowaną do okresu przejściowego redakcję § 3:

„§ 3. W przypadku składania informacji, o której mowa w art. 17 ust. 16 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, za pomocą środków komunikacji elektronicznej informację przekazuje się Prezydentowi Miasta Krakowa w postaci dokumentu elektronicznego sporządzonego zgodnie ze wzorem udostępnionym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych Urzędu Miasta Krakowa wpisany do bazy adresów elektronicznych."

§ 4 może co do zasady pozostać w obecnym kształcie (kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany albo podpis osobisty), jednak należy porównać to rozwiązanie z wzorem udostępnionym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych i techniczną obsługą e-Doręczeń w UMK. Nie można z góry założyć zgodności niezweryfikowanego jeszcze wzoru i kanału doręczenia.

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

7. **Konsultacje z organizacjami pozarządowymi.** Art. 5 ust. 2 pkt 3 i 4 oraz ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 oraz z 2026 r. poz. 1040) odnoszą się do konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych oraz określenia szczegółowego trybu konsultacji projektów aktów prawa miejscowego. Ustawa obejmuje w sferze zadań publicznych także turystykę i krajoznawstwo. Nie każdy projekt aktu prawa miejscowego podlega obligatoryjnie takiej procedurze; rozstrzygające znaczenie ma związek rzeczywistej treści projektu z działalnością statutową tych organizacji. Opłata od usług zakwaterowania w Krakowie pozostaje w wystarczająco ścisłym związku z obszarem turystyki, aby w tym przypadku przyjąć poważne podstawy obowiązku konsultacji.

Procedurę w Krakowie reguluje uchwała 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. Z § 1 załącznika nr 2 wynika objęcie nim również projektów inicjowanych przez Radę; przewidziano przekazanie projektu Przewodniczącego Rady Prezydentowi do organizacji konsultacji. § 2 ust. 4 tego załącznika stanowi: „Termin konsultacji nie może być krótszy niż 21 dni, licząc od dnia opublikowania ogłoszenia o rozpoczęciu konsultacji w Biuletynie Informacji Publicznej.”

Załącznik nr 2 przewiduje także określone konsekwencje bezskutecznego upływu terminu na wyrażenie stanowiska oraz wyłączenie stosowania tej procedury m.in. przy projekcie poddanym konsultacjom z mieszkańcami (§ 5–6). Takie wyłączenie nie powinno jednak być traktowane jako sposób pozornego obejścia celu konsultacji; potrzebne są rzeczywiste czynności, dokumentacja zakresu i uczestnictwa oraz raport. Samo umieszczenie druku w BIP nie zastępuje konsultacji. W przekazanej dokumentacji brak dowodu ich wykonania, co wymaga wyjaśnienia przed głosowaniem.

8. **Konsultacje z mieszkańcami oraz opiniowanie związkowe.** Art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym dopuszcza konsultacje z mieszkańcami w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Przepisy ustanawiające opłatę miejscową nie nakazują co do zasady odrębnych konsultacji mieszkańców w każdym przypadku. Zakres, skutki społeczne i ekonomiczne projektowanej opłaty uzasadniają jednak rozważenie ich przeprowadzenia na zasadach uchwały nr CXI/2904/18 albo pisemne wykazanie przyczyn odstąpienia od tego fakultatywnego trybu. Nie można utożsamiać tej fakultatywności z osobno ocenianym obowiązkiem konsultacyjnym wobec NGO.

Art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 549) przewiduje opiniowanie przez właściwe reprezentatywne organizacje związkowe projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków. Ustawa przewiduje co do zasady termin nie krótszy niż 30 dni; skrócenie do 21 dni wymaga szczególnego uzasadnienia ważnym interesem publicznym.

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

Projekt nie reguluje bezpośrednio stosunków pracy ani zbiorowych praw pracowniczych; pośredni wpływ obowiązków płatników na branżę noclegową nie przesądza obowiązku opiniowania związkowego. Nie ma więc podstaw do bezwarunkowego uznania go za wymagany, choć należy odnotować ocenę zakresu zadań organizacji związkowych i — w razie stwierdzenia bezpośredniej relewantności — przeprowadzić odrębną procedurę. Praktyka opiniowania innych krakowskich opłat przez organizacje związkowe nie przesądza automatycznie tego obowiązku.

9. **Nadzór, orzecznictwo, tryb i skutki finansowe.** Nadzór nad uchwałami dotyczącymi podatków i opłat lokalnych sprawuje Regionalna Izba Obrachunkowa (art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych). Art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym rozróżnia stwierdzenie nieważności uchwały sprzecznej z prawem i wskazanie naruszenia nieistotnego. W niniejszym przypadku możliwe zarzuty dotyczą trzech niezależnych obszarów: materialnych przesłanek poboru, niezachowania wymaganych konsultacji i przekroczenia delegacji w razie faktycznego wyłączenia papierowej informacji do końca 2029 r. Nie można z góry przesądzić rozstrzygnięcia nadzorczego, jednak wady zasadnicze mogą skutkować nieważnością uchwały w całości.

Znaczenie konieczności ścisłego spełnienia przesłanek wprowadzenia opłaty miejscowej i ich udokumentowania podkreślają wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r., III SA/Kr 535/15, oraz wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II FSK 3579/17 (sprawa Zakopanego), jak również wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 marca 2026 r., I SA/Ke 51/26 (sprawa Bodzentyna; według materiałów wykorzystanych do wcześniejszej opinii nieprawomocny). Dotyczyły one poprzedniego brzmienia ustawy; nie można mechanicznie przenosić dawnych kryteriów klimatycznych na stan prawny od 2027 r. W odniesieniu do obligatoryjnych konsultacji por. również wyrok NSA z dnia 22 maja 2025 r., III OSK 40/22, oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2025 r., III SA/Kr 1672/21, dotyczące innej kategorii aktów lokalnych. Ich znaczenie polega na potrzebie rzeczywistego przestrzegania ustanowionej prawem procedury, a nie na automatycznej tożsamości podstaw konsultacyjnych.

10. Tryb podjęcia uchwały – dwa czytania (§ 34 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa – tekst jednolity: Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074 z późn. zm.).

11. Wymagana większość głosów – zwykła; głosowanie jawne.

12. **Konkluzja końcowa.** Projekt zawiera zasadniczo właściwą podstawę kompetencyjną, stawkę mieszczącą się w ustawowym limicie i dopuszczalny kierunek wyłączenia obszaru Uzdrowiska Swoszowice. Nie powinien jednak w obecnym stanie dokumentacji zostać skierowany do końcowego głosowania 21 października 2026 r. Przed uchwaleniem należy: zweryfikować ogłoszenie rozporządzenia wydanego na podstawie nowego art. 17 ust. 21 i udokumentować spełnienie jego warunków przez Kraków; potwierdzić aktualne granice uzdrowiska; wykazać przeprowadzenie właściwych konsultacji (lub podstawę zastosowania lokalnego wyłączenia); poprawić § 3 z uwzględnieniem papierowego okresu przejściowego i sprawdzić § 4.

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

Samo podjęcie uchwały w okresie vacatio legis nowelizacji nie stanowi jeszcze naruszenia prawa, ale nie eliminuje realnego ryzyka stwierdzenia jej nieważności w razie nieustalonego materialnego standardu krajobrazowego lub wad proceduralnych. Przedstawione stanowisko dotyczy dokumentów udostępnionych do opiniowania; nie zastępuje badania ewentualnych, odrębnie prowadzonych czynności konsultacyjnych.

Signed by / Podpisano przez:

Piotr Edward Łanoszka
Gmina Miejska Kraków - Urząd Miasta Krakowa

Date / Data: 2026-10-21 15:25

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

Piotr Łanoszka
RADCA PRAWNY

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