druk nr 1584

KANCELARIA RADY MIASTA KRAKOWA
SEKRETARIAT
wpłynęło dnia: 2026 10- 21
Nr
Podpis

projekt

Klubu KO
Klubu Nowej Lewicy

UCHWAŁA NR .....
RADY MIASTA KRAKOWA
z dnia ..... 2026 r.

w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej w miejscowości Kraków oraz określenia jej stawki i sposobu przekazywania informacji przez płatników

Na podstawie 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) oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. a, ust. 2 pkt 1 lit. a i ust. 19 pkt 1, 2, 5 i 6 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), Rada Miasta Krakowa uchwala, co następuje:

§ 1. Wprowadza się opłatę miejscową w miejscowości Kraków, z wyłączeniem jej części obejmującej obszar Uzdrowiska Swoszowice, którego granica odpowiada granicy strefy „C" ochrony uzdrowiskowej opisanej w Statucie Osiedla Uzdrowisko Swoszowice, stanowiącym załącznik do uchwały Nr LX/784/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu dla Osiedla Uzdrowisko Swoszowice (tekst jednolity ogłoszony w Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 940).

§ 2. Ustala się stawkę opłaty miejscowej w wysokości 5,00 zł za noc świadczenia usługi zakwaterowania.

§ 3. Informację, o której mowa w art. 17 ust. 16 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, 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. Informację, o której mowa w § 3, opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., po uprzednim ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

W imieniu Klubu KO,

UZASADNIENIE

1. Cel i istota proponowanej regulacji

Projekt przewiduje wprowadzenie od dnia 1 stycznia 2027 r. opłaty miejscowej w miejscowości Kraków, z wyłączeniem obszaru Uzdrowiska Swoszowice, ustalenie jednolitej stawki 5,00 zł za noc oraz określenie elektronicznego sposobu przekazywania informacji przez płatników i dopuszczalnych rodzajów podpisu. Wyłączenie uzdrowiska zostało związane z granicą strefy „C" ochrony uzdrowiskowej opisaną w statucie tego obszaru; odpowiada to zasadzie nienakładania opłaty miejscowej na obszar, na którym pobiera się opłatę uzdrowiskową. Uprawnienie uchwałodawcze ma charakter fakultatywny.

Ustawa 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 została podpisana przez Prezydenta RP dnia 15 października 2026 r. Jej nowe regulacje dotyczące opłaty miejscowej mają wejść w życie dnia 1 stycznia 2027 r.

2. Podstawa prawna, kompetencja rady i inicjatywa uchwałodawcza

Art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje radzie gminy wyłączną właściwość w sprawach podatków i opłat w granicach określonych ustawami, zaś art. 40 ust. 1 określa podstawę stanowienia aktów prawa miejscowego. Upoważnienie szczególne wynika z projektowanego art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. a, ust. 2 pkt 1 lit. a oraz ust. 19 pkt 1, 2, 5 i 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu uchwalonym 18 września 2026 r. Nowy art. 17 ust. 19 nie tylko umożliwia określenie miejscowości i stawki, ale nakazuje radzie określić sposób elektronicznego przesyłania informacji oraz dopuszczone rodzaje podpisu.

Wyłączna kompetencja Rady Miasta Krakowa do ustanowienia opłaty nie jest równoznaczna z wyłączną inicjatywą uchwałodawczą Prezydenta Miasta Krakowa. W odniesieniu do opłaty miejscowej ustawodawca nie ustanowił takiego monopolu. Projekt może przedłożyć podmiot posiadający inicjatywę na podstawie Statutu Miasta Krakowa, w tym określona statutem grupa radnych, komisja albo klub radnych. Inaczej uregulowano prawo inicjatywy w sprawach budżetu i jego zmian. Projekt w sprawie opłat powinien zostać poddany przewidzianemu w Statucie trybowi dwóch czytań.

Metryka ustawy o samorządzie gminnym obejmuje tekst jednolity (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) oraz opublikowane po nim zmiany (Dz. U. z 2026 r. poz. 912 i 1273). Wymienienie poz. 1273 realizuje przyjętą zasadę wskazywania wszystkich ogłoszonych zmian, także z odroczonym wejściem w życie. Zmiana z poz. 1273 wejdzie w życie 30 marca 2027 r., co nie oznacza możliwości stosowania jej przepisów przed tą datą.

3. Przesłanki wprowadzenia opłaty miejscowej w nowym stanie prawnym

Nowy art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. a wiąże dopuszczalność wprowadzenia opłaty miejscowej z posiadaniem przez miejscowość walorów krajobrazowych oraz świadczeniem w niej usług zakwaterowania. Nie przewiduje już przesłanki korzystnych właściwości klimatycznych ani uzależnienia opłaty od celu pobytu. Walory te powinny zostać wykazane w dokumentacji

legislacyjnej przez wskazanie konkretnych obiektów, przestrzeni, osi widokowych i elementów krajobrazu oraz przez odniesienie do kryteriów wykonawczych, gdy zostaną ogłoszone. Sama liczba odwiedzających nie przesądza o spełnieniu przesłanek.

Art. 17 ust. 21 przewiduje określenie przez Radę Ministrów minimalnych walorów krajobrazowych w rozporządzeniu. Na dzień 16 października 2026 r. tekst nowego rozporządzenia nie jest ogłoszony, co uniemożliwia obecnie zamknięcie kontroli spełnienia jego szczegółowych kryteriów. Należy odróżnić tę okoliczność od przedstawionych niżej, istniejących i udokumentowanych walorów Krakowa. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 1851) obowiązuje według stanu na dzień opracowania, lecz utraci moc na podstawie art. 7 nowelizacji; nie może zastępować nowego aktu w ocenie warunków poboru od 2027 r.

4. Krajobraz jako kategoria obejmująca również architekturę i dziedzictwo kulturowe

Walory krajobrazowe nie ograniczają się do elementów naturalnych, takich jak lasy, jeziora, wzniesienia czy doliny. Istotny punkt odniesienia dla wykładni systemowej stanowi art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody, w którym wartości kulturowe, historyczne i estetyczno-widokowe współtworzą walory krajobrazowe obok wartości przyrodniczych. Definicja służy bezpośrednio stosowaniu ustawy o ochronie przyrody, lecz potwierdza w krajowym systemie prawnym, że krajobraz może powstawać także w wyniku działalności człowieka. Podobną myśl wyraża art. 1 lit. a Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, odnoszący krajobraz do postrzeganego obszaru ukształtowanego oddziaływaniem czynników przyrodniczych lub ludzkich. Nie zastępuje to szczegółowych warunków nowego rozporządzenia do art. 17 ust. 21.

Podobny sposób rozumienia krajobrazu odzwierciedlało wcześniejsze rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r., które wśród minimalnych warunków krajobrazowych wymieniało także m.in. zabytki architektury i budownictwa, założenia parkowe oraz punkty widokowe. Ma to jedynie znaczenie historyczne i interpretacyjne: katalog z 2007 r. nie może być traktowany jako zastępstwo nowego rozporządzenia.

W Krakowie wartości historyczne, architektoniczne, urbanistyczne i przyrodnicze tworzą wspólny pejzaż. Sylweta Wawelu, średniowieczny układ Starego Miasta, Rynek Główny i Sukiennice, kościół Mariacki, Planty, dziedzictwo Kazimierza i Stradomia, zabudowa Podgórza oraz urbanistyka Nowej Huty są elementami krajobrazu kulturowego. Decyduje nie tylko obecność pojedynczych zabytków, lecz relacja budynków i dominant architektonicznych z placami, osiami widokowymi, rzeką Wisłą, zielenią i naturalnym ukształtowaniem terenu. UNESCO opisuje historyczne centrum Krakowa jako zespół urbanistyczny o wyjątkowej jakości, obejmujący dawny Kraków, Wzgórze Wawelskie i Kazimierz ze Stradomiem. Wpis na Listę Światowego Dziedzictwa sam przez się nie zastępuje jednak ustawowych przesłanek podatkowych.

5. Konkretne walory krajobrazowe Krakowa – zestawienie

Za kluczowe zespoły walorów Krakowa uznać należy następujące, wzajemnie powiązane grupy elementów krajobrazu:

– Historyczno-architektoniczne: historyczne centrum, Zamek Królewski na Wawelu, kościół Mariacki, Sukiennice, zespoły urbanistyczne Kazimierza, Stradomia i Podgórza, fortyfikacje, historyczne place i ulice oraz dziedzictwo urbanistyczne Nowej Huty.

– Panoramiczne i widokowe: Kopiec Kościuszki, Kopiec Krakusa, Kopiec Piłsudskiego, punkty obserwacyjne na wzniesieniach i otwarte osie widokowe, w szczególności panoramy miasta z dominantami Wawelu i Starego Miasta.

– Rzeczne i nadrzeczne: dolina Wisły, Bulwary Wiślane, widoki z brzegów i mostów, powiązanie krajobrazu rzeki z sylwetą zabytkowej zabudowy; także wybrane odcinki dolin Rudawy i Wilgi.

– Zieleni i form przyrodniczych: Planty, Las Wolski, Skałki Twardowskiego i Zakrzówek, Bielany, krajobraz doliny Prądnika w granicach administracyjnych oraz parki i zieleń wpisane w układ przestrzenny miasta.

– Kulturowo-historyczne: miejsca pamięci, krajobraz dawnych dzielnic, historyczne osie komunikacyjne, zespoły poprzemysłowe i obiekty świadczące o kolejnych etapach rozwoju miasta.

Materiał uzasadniający wprowadzenie opłaty powinien zostać oparty na łatwo weryfikowalnych źródłach miejskich i państwowych: wykazach zabytków, dokumentach planistycznych, informacjach o punktach i osiach widokowych, obszarach zieleni oraz opracowaniach krajobrazowych. Niniejsze uzasadnienie wskazuje katalog konkretnych walorów; po opublikowaniu rozporządzenia z art. 17 ust. 21 konieczne będzie porównanie tego katalogu z jego kryteriami. Jest to element przyszłej kontroli zgodności, a nie podstawa do domniemywania treści nieogłoszonego aktu.

6. Świadczenie usług zakwaterowania – rzeczywista baza noclegowa Krakowa

Według miejskich badań ruchu turystycznego w 2025 r. Kraków odwiedziło około 8,79 mln turystów nocujących, w tym około 1,69 mln turystów zagranicznych. Dane Urzędu Miasta Krakowa za 31 grudnia 2025 r. wskazują ponadto 2 576 aktywnych obiektów figurujących w ewidencji innych obiektów świadczących usługi hotelarskie, oferujących 36 507 miejsc noclegowych oraz około 2 tys. dodatkowych miejsc sezonowych. Ewidencja ta nie obejmuje całej hotelowej bazy miasta. Dane są dowodem rzeczywistej skali świadczenia usług zakwaterowania; nie są jednak liczbą płatnych nocy i nie mogą być bezpośrednio utożsamiane z podstawą naliczenia opłaty.

Usługi zakwaterowania są świadczone zarówno w obiektach hotelarskich, jak i innych obiektach objętych ustawą o usługach hotelarskich. O objęciu opłatą decyduje definicja „świadczenia usług zakwaterowania" w nowym art. 1a ust. 1 pkt 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a nie dowolne określenie marketingowe obiektu. Materiały statystyczne należy uzupełnić – przed ostatecznym procedowaniem – o aktualny rejestr kategorii obiektów i ich przestrzenne rozmieszczenie.

7. Uzdrowisko Swoszowice – konieczność precyzyjnego rozgraniczenia

W Krakowie funkcjonuje Uzdrowisko Swoszowice obejmujące część miejscowości, wyznaczoną zgodnie z przepisami o lecznictwie uzdrowiskowym i statutem uzdrowiska. Na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy uzdrowiskowej granica obszaru uzdrowiska pokrywa się z granicą strefy „C" ochrony uzdrowiskowej. Nowy art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie dopuszcza łącznego wprowadzenia opłaty miejscowej i uzdrowiskowej na tym samym obszarze

Wyłączenie zawarte w § 1 posługuje się granicą strefy „C" wyrażoną w aktualnym tekście jednolitym statutu Osiedla Uzdrowisko Swoszowice (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 940). Nie jest nim cała Dzielnica X Swoszowice ani nazwa historycznego podkrakowskiego osiedla. To odwołanie umożliwia ustalenie granicy z urzędowo ogłoszonego opisu i stanowiących jego część materiałów przestrzennych.

W art. 8 nowelizacji ustawodawca przewidział utratę mocy dotychczasowych aktów prawa miejscowego dotyczących opłaty miejscowej oraz uzdrowiskowej. Konieczne jest zatem osobne przygotowanie i zsynchronizowanie nowej regulacji odnoszącej się do opłaty uzdrowiskowej w Swoszowicach, jeżeli miasto zamierza ją nadal pobierać w 2027 r. Wyłączenie tego obszaru z niniejszego projektu nie oznacza samo przez się obowiązywania nowej opłaty uzdrowiskowej.

8. Sposób poboru, płatnicy, zwolnienia i informacja elektroniczna

Nowy art. 17 ust. 9 ustanawia płatnikami podmioty świadczące usługi zakwaterowania. Nie ma zatem potrzeby ustanawiania w tej uchwale inkasentów ani określania odrębnych terminów płatności lub zasad poboru w sposób odmienny od ustawy. Dawna kompetencja z art. 19 odnosząca się do opłaty miejscowej ulega zmianie, a nowe szczegółowe upoważnienie znajduje się w art. 17 ust. 19.

Zgodnie z nowym art. 17 ust. 15–16 płatnik prowadzi ustawowo określony rejestr i przekazuje informacje oraz wpłaty organowi podatkowemu do 15. dnia kolejnego miesiąca. Przysługuje mu wynagrodzenie wynoszące co najmniej 10% prawidłowo pobranych i terminowo wpłaconych opłat (w projekcie pozostawia się ustawowe 10%). Uchwała nie przepisuje katalogu zwolnień z ust. 6, co chroni przed pominięciami i przypadkowym rozszerzeniem obowiązku; zwolnienia te obejmują między innymi wybrane osoby z niepełnosprawnościami, zorganizowane grupy dzieci i młodzieży szkolnej oraz zakwaterowanie trwające ponad 29 następujących po sobie nocy.

Art. 17 ust. 19 pkt 5 i 6 zobowiązuje radę do określenia sposobu elektronicznego przesyłania informacji oraz rodzajów podpisu. Projekt wskazuje publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Według urzędowego BIP Miasta Krakowa adres Urzędu Miasta Krakowa do e-Doręczeń to obecnie AE:PL-44247-71066-ISSHB-24; w akcie prawa miejscowego wskazano adres ujawniony w bazie adresów elektronicznych, aby zapobiec dezaktualizacji numeru. Rozwiązanie odpowiada obecnym kanałom komunikacji urzędu. Przed stosowaniem obowiązku trzeba zbadać techniczną obsługę wzoru informacji po

jego udostępnieniu przez ministra. Na podstawie art. 6 ust. 1 nowelizacji do 31 grudnia 2029 r. pozostaje prawo składania informacji także w postaci papierowej.

9. Orzecznictwo i jego znaczenie dla procedowania uchwały

WSA w Kielcach w wyroku z dnia 12 marca 2026 r., I SA/Ke 51/26, stwierdził nieważność uchwały w sprawie opłaty miejscowej na obszarze całej gminy Bodzentyn. Podkreślono znaczenie wskazania konkretnych miejscowości spełniających wymagania prawa oraz przedstawienia należytego uzasadnienia i podstaw dowodowych. Orzeczenie odnosi się do przepisów obowiązujących przed nowelizacją, lecz pozostaje cenną wskazówką co do precyzji i kontroli legalności uchwał daninowych.

WSA w Krakowie w wyroku z dnia 10 lipca 2017 r., III SA/Kr 535/15, stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Zakopane dotyczącej określenia miejscowości poboru opłaty miejscowej, a NSA wyrokiem z dnia 15 marca 2018 r., II FSK 3579/17, oddalił skargę kasacyjną. Spór dotyczył w szczególności dawnego warunku klimatycznego i wykazania przesłanek ustawowych. Po usunięciu kryterium jakości powietrza nie można mechanicznie stosować dawnych ocen materialnych, lecz aktualna pozostaje reguła ścisłego respektowania upoważnienia ustawowego.

Wnioskiem dla Krakowa jest potrzeba przedłożenia radnym nie tylko opisowej oceny atrakcyjności miasta, lecz także weryfikowalnego materiału dowodowego dotyczącego walorów krajobrazowych w rozumieniu przyszłego rozporządzenia oraz jednoznacznego określenia obszaru poboru. Takie materiały powinny wejść do dokumentacji sesyjnej. Ocena sądowa koncentruje się na zgodności z prawem, nie na ogólnej popularności miejscowości.

10. Skutki finansowe dla budżetu Miasta Krakowa – bardzo przybliżony szacunek

Proponowana regulacja powinna przynieść dodatnie wpływy do budżetu Miasta Krakowa. Przy stawce 5,00 zł za noc oraz historycznej skali ruchu turystycznego można wskazać wyłącznie bardzo przybliżony rząd wielkości: około 20–50 mln zł wpływów rocznie po uwzględnieniu ustawowego 10-procentowego wynagrodzenia płatników, lecz przed rozliczeniem nieoszacowanych kosztów obsługi. Punktem odniesienia są miejskie dane o liczbie turystów nocujących i bazie noclegowej za 2025 r.

Wpływy zależą od liczby odpłatnych nocy, długości pobytów, ustawowych zwolnień, wyłączenia obszaru Uzdrowiska Swoszowice, struktury obiektów, sezonowości, stopnia przestrzegania obowiązków przez płatników i wyników kontroli. Liczba 8,79 mln turystów nocujących nie jest liczbą osobonocy podlegających opłacie: nie uwzględnia m.in. długości pobytu ani zwolnień.

Po stronie wydatkowej mogą wystąpić koszty uruchomienia i obsługi systemu przekazywania informacji, komunikacji z branżą noclegową, prowadzenia czynności sprawdzających i ewentualnych postępowań podatkowych. Kosztów tych na obecnym etapie nie sposób odpowiedzialnie wycenić; należy je wykazać w materiałach budżetowych odrębnie od ustawowego wynagrodzenia płatników.

11. Tryb prac w Radzie Miasta Krakowa

Statut Miasta Krakowa wymaga, aby uzasadnienie projektu obejmowało m.in. cel i potrzebę regulacji, skutki społeczno-gospodarcze oraz przewidywane skutki finansowe dla budżetu (§ 30 ust. 2). Projekt powinien zostać skierowany do przewidzianego statutem procedowania i uzyskać wymagane opinie. Termin wejścia w życie określono jednoznacznie na dzień 1 stycznia 2027 r., przy wymogu uprzedniego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego. W celu zachowania standardowego 14-dniowego okresu vacatio legis z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych uchwała powinna zostać ogłoszona nie później niż 17 grudnia 2026 r.

W Krakowie funkcjonują już publiczne e-Doręczenia, dlatego w projekcie nie wskazywano nieobowiązującego zasadniczo kanału ePUAP. Zgodnie z § 128 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej akt prawa miejscowego może być projektowany z myślą o wejściu w życie upoważnienia, jednak nie należy podejmować uchwały na podstawie nieogłoszonej jeszcze ustawy; kwestię dopuszczalnego momentu podjęcia ostatecznie należy ocenić po jej ogłoszeniu.

12. Konkluzja

Kraków posiada szczególnie silne, obiektywnie rozpoznawalne walory krajobrazu kulturowego, historycznego, urbanistycznego oraz walory przyrodnicze, rzeczne i panoramiczne. Krajobraz architektoniczny należy traktować jako jeden z rodzajów krajobrazu, nie zaś kategorię wyłączoną z tego pojęcia. Miasto dysponuje rzeczywistą i rozbudowaną bazą zakwaterowania. Wprowadzenie opłaty jest zatem celowe, zastrzegając konieczność ostatecznej kontroli spełnienia nowych minimalnych walorów krajobrazowych po ogłoszeniu rozporządzenia, uzupełnienia publikatora nowelizacji oraz uruchomienia przez ministra wzoru informacji elektronicznej. Dokładna, wstecznie niestosowana data wejścia w życie ma zasadnicze znaczenie dla pewności prawnej podatników i płatników.

W imieniu Klubu KO,