

BEOS-2447/25

Warszawa, 30 grudnia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.363.10.2025

Data wpływu 31. XII. 25

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych
oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
(druk sejmowy nr 2033)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W uzasadnieniu projektu i deklarowanych skutkach regulacji (DSR) wskazano następujące problemy, jakie ma rozwiązywać projektowana ustawa:

- 1) opłata miejscowa, którą przewiduje ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹ (dalej: u.op.lok.), nie spełnia funkcji, dla której została ustanowiona jako opłata lokalna stanowiąca dochód gmin, przy czym Wnioskodawcy nie definiują wprost tej funkcji (z uzasadnienia projektu należy wnioskować, że chodzi o funkcję fiskalną, a więc generowanie dochodów budżetów samorządowych w związku z ruchem turystycznym na terenie gminy);
- 2) obecnie obowiązujące przepisy w zakresie wprowadzania opłaty miejscowej nie są adekwatne do rzeczywistych uwarunkowań dotyczących turystyki;
- 3) uzależnienie możliwości wprowadzenia opłaty miejscowej od spełnienia przez miejscowość, w której ma obowiązywać ta opłata, rygorystycznych kryteriów przede wszystkim klimatycznych, co – zdaniem Wnioskodawców – w większości przypadków jest całkowicie niezależne od gmin;
- 4) brak możliwości wprowadzenia opłaty miejscowej pozbawia gminy środków rekompensujących lokalnym wspólnotom obciążenia wynikające

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 707, ze zm.

z dużego ruchu turystycznego (brak korelacji wpływów z opłaty miejscowej z natężeniem ruchu turystycznego);

- 5) pobieranie opłaty miejscowej w miejscowościach, w których nie są spełnione minimalne warunki uprawniające do jej wprowadzenia, powoduje konflikty pomiędzy osobami korzystającymi z pobytu w tych miejscowościach a organami gminy i inkasentami, co skutkuje niejednokrotnie skargami do sądów administracyjnych składanymi przez obywateli;
- 6) istnienie formalnych ograniczeń dla wprowadzenia opłaty za pobyt turystyczny, wypoczynkowy lub szkoleniowy, które powinny zostać zniesione.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację dwóch ustaw: o podatkach i opłatach lokalnych oraz z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² (dalej: u.d.j.s.t.)

W obecnym stanie prawnym rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową, pobieraną od osób fizycznych przebywających na terenie danej gminy dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:

- 1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe i warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach;
- 2) w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych³ – za każdą rozpoczętą dobę pobytu (por. art. 17 ust. 1 u.p.lok.).

Zgodnie z art. 17 ust. 3 i 4 u.p.lok. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa: minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych (ust. 3); warunki: klimatyczne, krajobrazowe i umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych (ust. 4). Natomiast rada gminy ustala miejscowości odpowiadające warunkom określonym w tych przepisach, w których pobiera się opłatę miejscową (por. art. 17 ust. 5 u.p.lok.).

Opłaty miejscowej nie pobiera się:

- a) pod warunkiem wzajemności – od członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych, jeżeli nie są obywatelami polskimi i nie mają miejsca pobytu stałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) od osób przebywających w szpitalach;
- c) od osób niewidomych i ich przewodników;

² Dz. U. poz. 1572, ze zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1135.

- d) od podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo uzdrowską;
- e) od zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej (por. art. 17 ust. 2 u.p.lok.);
- f) od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowska (por. art. 17 ust. 2a u.p.lok.).

Zgodnie z art. 19 pkt 1 lit. b i c u.p.lok. rada gminy określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty miejscowej, przy czym stawka opłaty miejscowej nie może przekroczyć w 2025 r. – 3,31 zł dziennie w miejscowościach, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.lok., tj. posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach. Natomiast w miejscowościach posiadających status obszaru ochrony uzdrowskiej stawka opłaty miejscowej nie może przekroczyć w 2025 r. – 4,67 zł dziennie⁴. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.lok. stawki maksymalne opłaty miejscowej, wynikające z art. 19 pkt 1 lit. b i c u.p.lok., obowiązujące w danym roku podatkowym, ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Stawki maksymalne obowiązujące na każdy rok podatkowy ogłasza minister właściwy do spraw finansów publicznych w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (por. art. 20 ust. 2 u.p.lok.).

Opłata miejscowa stanowi źródło dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu (por. art. 4 pkt 3 lit. c i art. 5 pkt 3 lit. c u.d.j.s.t.).

Projektowana ustawa w zakresie nowelizacji u.p.lok.:

- 1) znosi opłatę miejscową i w jej miejsce wprowadza opłatę turystyczną (nowe brzmienie ust. 1 w art. 17 oraz zmiana art. 1 pkt 5, art. 17 ust. 2 i 2a, art. 19 pkt 2 u.p.lok. – art. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a projektu);
- 2) określa organ upoważniony do wprowadzenia opłaty turystycznej na obszarze gminy (radę gminy) i kryteria jej wprowadzenia (nowe brzmienie ust. 1 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. a projektu);
- 3) rozszerza, w stosunku do obecnego stanu prawnego odnoszącego się do opłaty miejscowej (por. art. 17 ust. 2 i 2a u.p.lok.), katalog podmiotów, od których nie pobiera się opłaty turystycznej o osoby: a) które ukończyły 70 lat; b) będące członkami rodziny wielodzietnej; c) zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (nowy ust. 2b w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. b projektu);
- 4) uchyla delegację ustawową dla Rady Ministrów do wydania aktów wykonawczych określających warunki, jakie muszą spełniać miejscowości, aby możliwe było wprowadzenie przez radę gminy opłaty miejscowej (uchylone ust. 3 i 4 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. c projektu);

⁴ Zob. obwieszczenie Ministra Finansów z dnia z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2025 (M.P. poz. 716).

- 5) upoważnia radę gminy do ustalenia miejscowości, w których pobierana jest opłata turystyczna, jej wysokości oraz różnicowania tej wysokości w poszczególnych miejscowościach, i określa kryteria jej różnicowania (nowe brzmienie ust. 5 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. d projektu);
- 6) ustala maksymalną wysokość stawki opłaty turystycznej, która do 31 grudnia 2027 r. ma wynosić 5 zł dziennie (nowe brzmienie lit. b i uchylenie lit. c w art. 19 pkt 1 u.p.lok – art. 1 pkt 3 projektu oraz art. 4 projektu).

Nowelizacja u.d.j.s.t. jest konsekwencją zniesienia opłaty miejscowej i wprowadzenia opłaty turystycznej, z której wpływy mają stanowić jedno ze źródeł dochodów własnych gminy (zmiana lit. c w art. 4 pkt 3 u.d.j.s.t.) oraz miast na prawach powiatu (zmian lit. c w art. 5 pkt 3 u.d.j.s.t.) – art. 2 projektu.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (por. art. 5 projektu) z tym, że projekt zachowuje w mocy uchwały rady gminy, które wprowadziły opłatę miejscową przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy; uchwały takie mogą jednak obowiązywać nie dłużej niż przez okres roku od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, o ile rada gminy nie uchyli tej uchwały przed upływem tego okresu (por. art. 3 ust. 1 projektu). Do opłat takich, zgodnie z art. 3 ust. 2 projektu będą miały zastosowanie przepisy u.p.lok. oraz u.d.j.s.t. w brzmieniu dotychczasowym (art. 3 ust. 2 projektu). Zgodnie z art. 3 ust. 3 projektu w okresie obowiązywania uchwały dotyczącej opłaty miejscowej, o której mowa w art. 3 ust. 1 projektu, nie będzie mogła być wprowadzona na terenie gminy opłata turystyczna.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W DSR wskazano, że kwestie objęte projektowaną nowelizacją dotyczą danin publicznych, a co za tym idzie nie ma innej możliwości rozwiązania wskazanych problemów.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Podatki lub opłaty turystyczne (*tourism taxes/levies, occupancy taxes/levies*), czyli podatki lub opłaty związane z krótkoterminowym pobytem (noclegiem), obowiązują w większości państw członkowskich OECD/UE (wyjątek stanowią Dania, Estonia, Finlandia, Irlandia, Szwecja)⁵. W nielicznych państwach podatki takie nakładane są na poziomie krajowym (np. Grecja, Malta), a w większości państw podatki/opłaty te mają charakter regionalny lub lokalny, przy czym ramy prawne dla nich określone są często na poziomie centralnym (np. Francja, Słowenia, Włochy). W ustawodawstwie wskazuje się m.in. gminy lub miejscowości, które są uprawnione do wprowadzenia podatku/opłaty, zakres stawek opodatkowania, możliwe wyjątki od

⁵ *Impact of Taxation on Hospitality Sector*, Hortec, November 2025, https://www.hotrec.eu/media/static/files/import/all_news_2025_2025_52/hotrec-taxation-study_full-report.pdf [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 29 XII 2025 r.].

opodatkowania. Poniżej omówiono regulacje w zakresie podatku turystycznego/opłaty turystycznej w trzech państwach, w których ramy prawne dla podatków/opłat o charakterze lokalnym określone są na poziomie centralnym i w których przyjęto zróżnicowane regulacje w zakresie gmin lub miejscowości, które są uprawnione do wprowadzenia podatku, stawek opodatkowania oraz zwolnień z opodatkowania.

We Francji opłata turystyczna (*taxe de séjour*) może być wprowadzona przez gminy lub ośrodki turystyczne, zakwalifikowane jako takie zgodnie z kodeksem turystycznym⁶. Gminy takie muszą m.in. realizować politykę turystyczną i oferować możliwości zakwaterowania dla osób niebędących mieszkańcami gminy. Ośrodki turystyczne muszą z kolei m.in. dysponować zróżnicowanymi i wysokiej jakości miejscami noclegowymi przeznaczonymi dla osób niebędących stałymi mieszkańcami, wdrażać aktywną politykę przyjmowania gości, informowania i promocji turystycznej, promować zasoby naturalne i dziedzictwo kulturowe regionu, dysponować lokalnymi sklepami (usługi gastronomiczne, sklepy spożywcze, cotygodniowy targ itp.)⁷. Ponadto opłatę turystyczną mogą nakładać gminy górskie oraz gminy nadmorskie, a także gminy realizujące działania promujące turystykę lub realizujące działania związane z ochroną i zarządzaniem obszarami naturalnymi. Opłata turystyczna może być również wprowadzana przez związki międzygminne (*Établissements Publics de Coopération Intercommunale, EPCI*) gmin spełniających powyższe kryteria. Rada gminy może przyjąć system pobierania opłaty od turystów (za osobę/ za noc) lub ryczałtowo od obiektów noclegowych. W uchwale rada gminy określa okres pobierania opłaty. Kodeks turystyczny określa w obu przypadkach stawkę minimalną i maksymalną dla każdego rodzaju i każdej kategorii zakwaterowania. Ryczałtowa opłata jest naliczana na podstawie liczby miejsc noclegowych w obiekcie i liczby noclegów w okresie otwarcia obiektu noclegowego lub placówki podlegającej opodatkowaniu oraz w okresie pobierania opłaty. W przypadku pobierania opłaty od turystów, zwolnione z niej są osoby niepełnoletnie, osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę sezonową w gminie, osoby korzystające z zakwaterowania w sytuacjach kryzysowych lub tymczasowego zakwaterowania oraz osoby zajmujące lokale, których czynsz jest niższy od kwoty opłaty określonej przez radę gminy. Wpływy z opłaty turystycznej przeznaczone są zgodnie z kodeksem turystycznym na wydatki mające na celu promowanie turystyki w gminie. W gminach, które wprowadziły opłatę w ramach działań mających na celu ochronę i zarządzanie ich obszarami naturalnymi, wpływy z podatku mogą być przeznaczone na wydatki mające na celu wspieranie ochrony i zarządzania ich obszarami naturalnymi do celów turystycznych. Jeżeli gminy te znajdują się w całości lub w części na terenie parku narodowego lub regionalnego parku przyrodniczego zarządzanego przez instytucję publiczną, dochody z podatku mogą być przekazywane przez gminę organowi zarządzającemu parkiem na mocy umowy.

⁶ Code du tourisme, tekst w j. francuskim, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006158458>.

⁷ Informacje ze strony internetowej francuskiego rządu, <https://www.entreprises.gouv.fr/espace-entreprises/s-informer-sur-la-reglementation/stations-classees-et-communes-touristiques>.

Na Słowenii, zgodnie z ustawą o promocji turystyki⁸, gminy mają prawo do pobierania opłaty turystycznej (*turistična taksa*) w wysokości do 2,50 euro za osobę za noc. Oprócz opłaty turystycznej pobierana jest opłata promocyjna (*promocijska taksa*), która ma na celu wspieranie rozwoju i promocji turystyki. Opłata ta wynosi 25% kwoty opłaty turystycznej. Ustawa o promocji turystyki nie określa wymogów, jakie muszą spełniać gminy, aby mogły wprowadzić powyższe opłaty (poza podatkami dla domów i apartamentów wakacyjnych, por. niżej). Opłatę turystyczną i promocyjną uiszczają obywatele Słowenii oraz cudzoziemcy, którzy nocują w obiekcie noclegowym. Do uiszczenia opłaty turystycznej mogą być zobowiązani również właściciele domów wakacyjnych, apartamentów wakacyjnych oraz właściciele statków zacumowanych na stałych miejscach w portach turystycznych. Gmina może ustalić, że w domach lub apartamentach wakacyjnych pobierana jest opłata turystyczna, jeżeli w ubiegłym roku na terenie gminy odnotowano ponad 100 000 noclegów lub na terenie gminy znajduje się co najmniej 1 500 miejsc noclegowych w obiektach noclegowych oraz na terenie gminy znajduje się co najmniej 200 domów lub apartamentów wakacyjnych. Właściciel domu lub apartamentu wakacyjnego płaci opłatę turystyczną w formie ryczałtowej kwoty rocznej proporcjonalnej do zakresu udogodnień i usług, które są dostępne bezpłatnie na terenie gminy, w której znajduje się dom lub apartament wakacyjny, jednak maksymalnie do 45 euro za każde łóżko. Właściciel statku płaci opłatę turystyczną w formie ryczałtowej kwoty rocznej proporcjonalnej do zakresu udogodnień i usług dostępnych bezpłatnie na terenie gminy, w której znajduje się port turystyczny, przy czym ryczałtowa kwota opłaty nie może przekraczać określonej kwoty uzależnionej od długości statku (np.: dla statków o długości do 8 m kwota wynosi 60 euro). Z opłaty turystycznej, a w konsekwencji z opłaty promocyjnej, zwolnione są m.in.: dzieci do 7. roku życia; osoby posiadające skierowanie lekarskie do uzdrowisk; osoby niepełnosprawne; uczniowie i studenci oraz ich opiekunowie, którzy uczestniczą w wycieczkach naukowych i podobnych formach pracy, organizowanych na zasadach niekomercyjnych przez instytucje edukacyjne i określone w rocznym planie pracy w ramach publicznie obowiązującego programu edukacyjnego lub programu studiów; osoby do 18 roku życia i ich opiekunowie, którzy uczestniczą w wyjazdach organizowanych przez stowarzyszenia, którym przyznano status osoby prawnej działającej w interesie publicznym; osoby, które są zatrudnione tymczasowo i przebywają w obiekcie noclegowym nieprzerwanie przez ponad 30 dni. Opłatę turystyczną w wysokości 50% uiszczają osoby w wieku od 7 do 18 lat oraz osoby w wieku od 18 do 30 lat, które nocują w obiektach noclegowych należących do międzynarodowej sieci schronisk młodzieżowych (*International Youth Hostel Federation*, IYHF). Gmina może w swoich przepisach dodatkowo określić osoby, które są całkowicie lub częściowo zwolnione z opłaty turystycznej. Osoby prawne prawa publicznego i prywatnego, samodzielni przedsiębiorcy indywidualni, wynajmujący pokoje i rolnicy przyjmujący turystów na nocleg pobierają opłatę turystyczną i promocyjną w imieniu i na rachunek gminy jednocześnie z opłatą za nocleg. Opłata promocyjna jest przekazywana przez gminy do narodowej organizacji

⁸ Zakon o spodbujanju razvoja turizma (ZSRT-1), tekst w j. słoweńskim, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-0541>.

turystycznej (*Slovenska turistična organizacija*, STO), która jest odpowiedzialna za planowanie i realizację promocji kompleksowej oferty turystycznej Słowenii.

We Włoszech, zgodnie z dekretem ustawodawczym w sprawie federalizmu podatkowego gmin⁹, podatek turystyczny (*imposta di soggiorno*) mogą nakładać stolice prowincji, unie gmin oraz gminy uwzględnione na regionalnych listach kurortów turystycznych lub miast sztuki. Wysokość podatku ma być proporcjonalna do ceny noclegu, do 5 euro za noc. Gminy po konsultacji ze stowarzyszeniami właścicieli obiektów noclegowych, mają prawo wprowadzać zwolnienia i obniżenia w określonych przypadkach lub na określony okres. Dochody z podatku przeznaczone są na finansowanie działań w zakresie turystyki, w tym działań wspierających obiekty noclegowe, a także działań związanych z utrzymaniem, wykorzystaniem i odzyskiwaniem lokalnego dziedzictwa kulturowego i środowiskowego oraz związanych z tym lokalnych usług publicznych, a także kosztów związanych z usługami zbierania i utylizacji odpadów.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Jak wskazują Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu, jego założeniem jest rezygnacja „z korelacji możliwości poboru opłaty miejscowej (turystycznej) z normami klimatycznymi, walorami klimatycznymi, czy warunkami umożliwiającymi pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych, czy szkoleniowych”¹⁰. Należy zauważyć, że założenie to koresponduje z koncepcjami prezentowanymi w dwóch petycjach, będących przedmiotem opinii prawnych sporządzonych przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu. W opinii odnoszącej się do jednej z tych petycji¹¹ analizie poddano postulat zmiany ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym do katalogu podmiotów uprawnionych do poboru opłaty miejscowej miałyby zostać dodane wszystkie miasta na prawach powiatu bez wymogu spełnienia przez te miasta jakichkolwiek dodatkowych warunków¹². Natomiast w opinii prawnej dotyczącej drugiej petycji¹³ oceniono postulat nowelizacji wspomnianej wyżej ustawy poprzez wprowadzenie do niej kolejnej opłaty, tj. opłaty turystycznej, która miała funkcjonować w miejscowościach posiadających bazę noclegową opisaną w petycji¹⁴.

⁹ *Decreto Legislativo* 14 marzo 2011, n. 23 *Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*, tekst w j. włoskim, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legislativo:2011-03-14;23>.

¹⁰ Druk sejmowy nr 2033, Warszawa, 7 listopada 2025 r., s. 4, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/0665509B0C480B76C1258D5500287A74/%24File/2033.pdf>.

¹¹ BKSP-155-X-262/24, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-262-24/\\$file/155-X-262-24.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-262-24/$file/155-X-262-24.pdf).

¹² Zob.: P.M. Woroniecki, *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-155-X-262/24 w sprawie zmiany art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*, opinia BEOS z 23 XII 2024 r., BEOS-WP-2147/24, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/X-262beos/\\$file/X-262beos.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/X-262beos/$file/X-262beos.pdf).

¹³ BKSP-155-X-581/25, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-581-25/\\$file/155-X-581-25.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-581-25/$file/155-X-581-25.pdf).

¹⁴ Zob.: P.M. Woroniecki, *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-155-X-581/25 w sprawie zmiany ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych poprzez wprowadzenie do niej nowej*

We wskazanych opiniach zwrócono uwagę na dwie następujące kwestie, które warto przywołać również w kontekście obecnie opiniowanego projektu.

W pierwszej kolejności należy wskazać na normatywną charakterystykę opłaty. Jak to zostało wyjaśnione w uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2018 r.: „W prawie podatkowym wyraźnie odróżnia się podatek od opłaty; jednym z podstawowych kryteriów, na podstawie których dokonuje się tej dystynkcji, jest ekwiwalentność. Obowiązek uiszczenia podatku przez podmiot podległy władztwu publicznemu nie rodzi po drugiej stronie stosunku administracyjnoprawnego obowiązku spełnienia świadczenia wzajemnego. Opłatę cechuje natomiast ekwiwalentny charakter – podmiot uiszczający tę daninę ma prawo żądać spełnienia wobec niego – w zamian za opłatę – określonego świadczenia. Z tego właśnie względu w przypadku opłaty miejscowej ustawa wiąże kompetencję rady gminy do wprowadzenia opłaty z zapewnieniem przez j.s.t. minimalnych standardów klimatycznych i krajobrazowych, co musi zostać wykazane przez organ stanowiący gminy (por. P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016). Podmioty podległe władzy fiskalnej zyskują dzięki temu gwarancję, że obowiązek zapłaty tego rodzaju należności skorelowany jest ze świadczeniem wzajemnym ze strony j.s.t. o określonym przepisami prawa standardzie, a uiszczona opłata miejscowa ma faktycznie ekwiwalentny charakter i nie stanowi przykładu zakamuflowanego podatku”¹⁵.

Odnosząc powyższe tezy NSA do zaproponowanej w projekcie konstrukcji prawnej opłaty turystycznej, należy stwierdzić, że Wnioskodawcy nie przewidzieli żadnego świadczenia ekwiwalentnego, które miałyby zostać spełnione przez podmiot publicznoprawny na rzecz podmiotu obciążonego obowiązkiem uiszczenia tej opłaty. Powyższe w konsekwencji mogłoby prowadzić do uznania, że projektowane rozwiązanie prawne jest konstrukcyjnie niespójne z przyjmowaną definicją opłaty. Na możliwość uznania proponowanej daniny za podatek zwrócono uwagę także w ramach konsultacji społecznych¹⁶.

Drugą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest funkcja opłaty miejscowej. W piśmiennictwie podkreśla się bowiem, że opłata miejscowa realizuje – oprócz funkcji dochodowej – również inny cel, polegający na mobilizowaniu gmin do troski o środowisko i infrastrukturę turystyczną¹⁷. Opiniowany projekt nie warunkuje wprowadzenia tej ostatniej koniecznością spełnienia przez gminy jakichkolwiek przesłanek zgodnych z tą ideą, co zresztą akcentują sami Wnioskodawcy (zob. pkt

opłaty pod nazwą „opłata turystyczna”, opinia BEOS z 29 VIII 2025 r., BEOS-WP-1560/25, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/X-581beos/\\$file/X-581beos.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/X-581beos/$file/X-581beos.pdf).

¹⁵ Sygn. akt II FSK 3579/17, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2019, nr 4, poz. 66, s. 189.

¹⁶ „Nieokreślenie celu na które mogą być przeznaczane środki z tego podatku prowadzi będzie do przekonania, że jest to kolejny rodzaj podatku wprowadzonego w gminie na dowolne cele. Dobrym rozwiązaniem jest zastosowanie mechanizmu przyjętego w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, w zakresie opłaty uzdrowiskowej gdzie określa się cele na jakie może być przeznaczona ta opłata. W projekcie ustawy dot. opłaty turystycznej np. na budowę i utrzymanie publicznej infrastruktury turystycznej” – ID komentarza: 93376. Zob. też ID komentarza: 93421.

¹⁷ P. Szczęśniak, *Opłata miejscowa* [w:] A. Hanusz (red.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 262.

II opinii). Problem ten został dostrzeżony również w ramach konsultacji społecznych¹⁸. Szczegółowa analiza omawianego zagadnienia wymagałaby odrębnego opracowania.

W odniesieniu do rozwiązania zawartego w art. 1 pkt 2 lit. b projektu, dodającego do art. 17 u.op.lok. ust. 2b o treści:

„2b. Opłaty turystycznej nie pobiera się od:

- 1) osób, które ukończyły 70 lat;
- 2) osób będących członkami rodziny wielodzietnej w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1512);
- 3) osób zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.»”

Wnioskodawcy przyjęli, że przesłankami zwalniającymi osoby z tej opłaty (a w istocie podatku, jak to zostało już wyżej wyjaśnione) jest osiągnięcie określonego wieku (70 lat), bycie członkiem rodziny wielodzietnej oraz posiadanie znacznego stopnia niepełnosprawności. Pojawia się pytanie, dlaczego akurat te – i tylko te – grupy osób zostały wyłączone z kręgu podmiotów zobligowanych dla uiszczenia opłaty turystycznej. Warto podkreślić, że kwestia zwolnienia od obowiązku uiszczenia opłaty turystycznej została również podniesiona w konsultacjach społecznych¹⁹.

Zgodnie z art. 5 projektu „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia”. W DSR Wnioskodawcy stwierdzają, że w ich ocenie „do wprowadzenia opłaty turystycznej nie ma zastosowania wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego, szczegółowa zasada zakazująca wprowadzania zmian w podatkach ustawą ogłoszoną później niż 30 listopada roku poprzedzającego następny rok podatkowy. Jednocześnie co najmniej 3-miesięczny okres *vacatio legis* pozwoli na właściwe podjęcie decyzji w sprawie wprowadzenia nowej opłaty” (DSR, pkt II, ppkt 3, s. 2). Jak się wydaje, Wnioskodawcy, wspominając o tej szczegółowej zasadzie, nawiązują do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Warto w tym kontekście przywołać chociażby wyrok TK z 15 lutego 2005 r., w uzasadnieniu do którego stwierdzono m.in., że „Na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. aktualny pozostaje pogląd wyrażony we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w nawiązaniu do zasady demokratycznego państwa prawnego, że w zasadzie nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian samych obciążeń podatkowych w ciągu roku podatkowego. Ponadto zmiany w regulacji prawnej podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być ogłaszane co najmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (por. wyrok o sygn. K 47/01)”²⁰. W przypadku

¹⁸ „Uniezależnienie opłaty od jakości powietrza może sprawić że samorządy stracą motywację do dbania o spełnianie jej norm. Gminy wprowadzające opłatę mogłyby być zobowiązane do przedstawienia i realizowania planu poprawy jakości powietrza w razie przekroczenia norm” – ID komentarza: 93954. Zob. też ID komentarza: 93424.

¹⁹ „Przemyślałabym zwolnienie osób po 70 roku życia. Być może lepszym pomysłem byłoby zrezygnowanie z tego bądź ograniczenie tego do polskich seniorów - opłata powinna obejmować wszystkich turystów (przynajmniej zagranicznych)” – ID komentarza: 93472. Zob. też ID ankiet: 93461, 93424.

²⁰ Wyrok TK z 15 II 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK ZU A/2005, Nr 2, poz. 15, cz. III, pkt 4, s. 181.

uznania – jak wskazano wyżej – iż proponowana opłata turystyczna mogłaby być w istocie podatkiem, to w konsekwencji powinien znaleźć do niej zastosowanie obowiązujący co do zasady zakaz zmian ciężarów podatkowych w trakcie roku podatkowego.

Wpływ proponowanych regulacji na akty podustawowe wynika z art. 1 pkt 2 lit. c projektu, który to przepis przewiduje uchylenie w szczególności art. 17 ust. 3 u.op.lok., zawierającego upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia rozporządzeniem minimalnych warunków, jakimi winna charakteryzować się „miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając różnicowanie warunków regionalnych i lokalnych”.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²¹. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²².

2.

Projekt przewiduje możliwości wprowadzenia oraz trybu wprowadzenia opłaty turystycznej od osób fizycznych przez rady gminy. Zmiany te można wiązać z art. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), który dotyczy prawa własności (aczkolwiek związek ten nie jest oczywisty i bezpośredni, gdyż nie są to typowe podatki nakładane na posiadanie lub korzystanie z mienia). Zgodnie z powołanym postanowieniem oraz z orzecnictwem z nim związanym prawo to obejmuje ograniczenia podatkowe w zakresie korzystania z mienia szeroko rozumianego. Jednocześnie art. 1 Protokołu upoważnia państwo do pobierania podatków. Podatki turystyczne będą miały podstawę ustawową i nie przewidują dyskryminacji. Na tym etapie nie ma problemu zgodności projektu z Protokołem dodatkowym.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Wnioskodawcy odnoszą się w projekcie do następujących podmiotów:

1. rady gmin (w Polsce aktualnie jest 2 479 rad gmin²³) – w myśl projektu otrzymają prerogatywę do wprowadzenia opłaty turystycznej na terenie określonych miejscowości w gminie;

²¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Rafał Komarewicz), opinia BEOS z 24 XI 2025 r., BEOS-WOSR/WPEiM-2428/25.*

²² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Rafał Komarewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 24 XI 2025 r., BEOS-WOSR/WPEiM-2429/25.*

²³ *Podział administracyjny Polski, Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych, <https://www.gov.pl/web/ksng/podzial-administracyjny-polski>.*

2. osoby fizyczne przebywające w miejscowościach pobierających opłatę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych dłużej niż dobę (w 2024 r. z noclegów w turystycznych obiektach noclegowych, posiadających 10 lub więcej miejsc noclegowych, skorzystało 38,8 mln turystów, tj. o 2,6 mln – 7,2% – więcej niż w roku poprzednim, co wskazuje na tendencję wzrostową tej grupy²⁴) – wedle projektu będą zobowiązane do ponoszenia opłat w momencie korzystania z usług noclegowych;
3. sądy administracyjne (w Polsce funkcjonuje 16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, po jednym w każdym województwie; ponadto, organem odwoławczym jest Naczelny Sąd Administracyjny) – projekt wprowadza brak konieczności rozpatrywania skarg składanych przez obywateli, którzy wykazują, że jest od nich pobierana opłata za pobyt w miejscowości o zanieczyszczonym powietrzu.

Ponadto, projekt będzie oddziaływał również na osoby, które będą zwolnione z opłaty turystycznej: osoby powyżej 70 roku życia (ok. 5 mln²⁵), osoby z niepełnosprawnościami z stopniu znacznym (1 mln²⁶) i posiadacze Karty Dużej Rodziny (6 mln²⁷).

B. Wpływ na społeczeństwo

Zmiana przepisów dotyczących możliwości nakładania opłat, które obecnie są powiązane z kryteriami klimatycznymi i strefami oceny jakości powietrza, pozwoli radom gmin podejmować niezależne decyzje w tym zakresie. Zwiększy to wpływ rad gmin na kształtowanie lokalnej polityki turystycznej. Zgodnie z przewidywaniami Wnioskodawców będzie to pozwalało na moderowanie ruchu turystycznego przez wprowadzenie opłaty albo – przykładowo – nie wprowadzanie jej w przeciwieństwie do sąsiednich gmin. Jest to o tyle istotne, że proponowane zmiany przepisów nie obligują rad gmin do wprowadzania opłaty, a tylko dają im tę możliwość. Ponadto, będzie to suwerenną decyzją rad gmin, na jakim poziomie te opłaty pozostawić – czy na minimalnym 5 zł, czy też wyższym. To dodatkowo zwiększa władztwo na poziomie samorządowym.

Warto podkreślić znaczenie zwolnienia pewnych grup z opłat, w tym osób w wieku senioralnym, osób ze znacznymi niepełnosprawnościami i rodzin

²⁴ Turystyka w 2024 r., Główny Urząd Statystyczny, s.29, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2024-r-,1,22.html>.

²⁵ Według danych GUS populacja osób w wieku 60 lat i więcej (seniorzy) na koniec 2023 r. wyniosła blisko 9,9 mln osób. W populacji seniorów podział na podgrupy wiekowe był następujący: grupa 70-74 lata (21,3%), grupa 75-79 lat (13,3%), grupa 80 lat i więcej (16,2%). Bazując na tych statystykach można uznać, że osób powyżej 70 r. ż. było w 2023 r. w Polsce dokładnie 5 029 200 (50,8% z 9,9 mln) – Zob. *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2023 r.*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6002/2/6/1/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2023-r.pdf>, s. 16.

²⁶ *Osoby niepełnosprawne w 2023 r. Informacje sygnałowe*, Główny Urząd Statystyczny, 15 października 2024, <https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/26/6/1/osoby-niepelnosprawne-w-2023-r..pdf>.

²⁷ Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie informacji uzyskanej od Związku Dużych Rodzin.

wielodzielnym. Efektem tak określonych preferencji może być impuls do rozwoju turystyki w tych segmentach, a więc: rozwój turystyki senioralnej czy rodzinnej, która będzie relatywnie mniej kosztować.

Zakres skutków społecznych proponowanych zmian jest trudny do jednoznacznego określenia, co zauważają w uzasadnieniu Wnioskodawcy. Wskazują oni, że opłatę turystyczną w Europie wprowadziły państwa „starające się zwiększyć ruch turystyczny, (...) ograniczyć lub profilować”. Problematyczne będzie stwierdzenie, który rodzaj wpływu będzie dominujący w polskich realiach. W zależności od takich czynników, jak atrakcyjność turystyczna, preferencje klientów czy mikroklimat regionu, oddziaływanie może być zróżnicowane – brak wpływu na ruch turystyczny, ograniczenie ruchu turystycznego, a nawet jego zwiększenie. To ostatnie mogłoby wynikać z przeznaczania kwot pochodzących z opłaty na promocję regionu, oznakowanie tras turystycznych, opisy zabytków, czy usługi wspólne dla turystów (tańszy transport publiczny, bezpłatne aplikacje mobilne, dofinansowane kąpieliska, baseny, rowery miejskie). Niemniej byłby to wpływ potencjalny, bo Wnioskodawcy nie wskazali *implicite* podobnego przeznaczenia dodatkowych funduszy samorządowego budżetu.

Projekt ma także skutek narracyjny, ponieważ wprowadzając nazwę „opłata turystyczna” zamiast „opłata miejscowa” realnie oddaje funkcję proponowanego obciążenia finansowego.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 120 osób, które udzieliło 49 komentarzy. Zdecydowana większość uczestników konsultacji dostrzegała potrzebę wprowadzenia regulacji i akceptowała rozwiązania zawarte w projekcie. Komentujący podkreślali, że opłata będzie zasilała budżety jednostek samorządu terytorialnego, co jest szczególnie istotne w przypadku dużych miast mierzących się ze zjawiskiem nadmiernej turystyki (ang. *overtourism*), jak np. Kraków, które zyskują możliwość kompensowania kosztów sprzątnięcia czy dostarczania transportu dla turystyki masowej. Dostrzegano także potencjał wpływu opłaty turystycznej na rynek mieszkaniowy (relatywna atrakcyjność wynajmu długoterminowego względem krótkoterminowego), zwiększając dostępność mieszkań dla najemców.

W ramach krytyki proponowanych zmian wskazywano, że opłata nie jest funduszem celowym, co prowadzi do przekonania, że jest to kolejny nieukierunkowany podatek. Projekt nie zapewnia samorządom adekwatnych narzędzi do skali kosztów masowej turystyki, ponieważ opłata ma wymiar symboliczny i z tego względu nie będzie mieć wystarczającego wpływu na budżety samorządów.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

A. Wpływ na gospodarkę

Z perspektywy gospodarki projektowana regulacja może wywoływać następujące skutki:

1. dla turystów – zarówno krajowych, jak i zagranicznych, korzystających z obiektów noclegowych (hotele, ośrodki wczasowe, pensjonaty, gospodarstwa agroturystyczne, kwatery prywatne i in.) wprowadzenie opłaty turystycznej będzie oznaczać:
 - wyższe ceny noclegów (opłata doliczana do rachunku hotelowego), które mogą wpłynąć nieznacznie na zmniejszenie popytu na usługi hotelarskie,
 - możliwe podwyżki usług powiązanych z turystyką (np. wynajmu apartamentów),
 - zmiany w strukturze rezerwowanych noclegów – przesunięcie w kierunku tańszych noclegów, które zrekompensują wzrost ceny,
 - skrócenie pobytów;
2. dla branży turystycznej – możliwe mniejszy popyt (niższe przychody) w perspektywie krótkoterminowej / większy popyt (wyższe przychody) w perspektywie długoterminowej na usługi hotelarskie, gastronomiczne, animatorów czasu wolnego, przewodników wycieczek oraz obsługę transportu turystycznego, jeśli gminy przeznaczą przychody z opłaty na inwestycje w turystykę (transport, atrakcje, itp.);
3. dla rynku pracy w sektorze turystyki oraz usługach pokrewnych:
 - możliwy (krótkoterminowy) niewielki spadek popytu na pracowników zatrudnionych w branży turystycznej (obiekty noclegowe, gastronomia, usługi sprzątania, transport, obsługa turystyki, logistyka, itp.), ale również możliwy (długoterminowy) wzrost popytu na pracowników, jeśli gminy przeznaczą przychody z opłaty na inwestycje w branżę turystyczną,
 - możliwe zwiększenie zatrudnienia w służbach komunalnych, centrach informacji turystycznej, administracji turystycznej czy ochronie zabytków i obszarów przyrodniczych, jeśli gminy przeznaczą wpływy z opłaty na poprawę infrastruktury, utrzymanie przestrzeni publicznej oraz promocję regionu.

Ponadto projekt może skłonić gminy do inwestowania w promocję lokalnej turystyki, w wyniku czego zwiększy się konkurencyjność regionów. W efekcie może się to przełożyć na zwiększenie w dłuższej perspektywie dochodów dla całej branży turystycznej. Z kolei negatywnym skutkiem projektu może być wzrost oferty noclegowej pozostającej poza formalnym obiegiem gospodarczym (tzw. szara strefa).

Precyzyjne oszacowanie skutków gospodarczych projektu nie jest możliwe ze względu na brak danych o liczbie gmin planujących pobierać opłatę turystyczną oraz

jej wysokości (projekt wskazuje na górną granicę stawki opłaty turystycznej w wysokości 5 zł, zob. pkt VIII opinii), dlatego poniżej przedstawiono szacunkowe warianty (zob. Tabela 1) w oparciu o następujące założenia:

- stawka opłaty turystycznej dla regionów o atrakcyjności:
 - wysokiej: 5 zł,
 - średniej: 3 zł,
 - niskiej: 1 zł,
- noclegi objęte opłatą (populacja): 104,1 mln²⁸
- noclegi objęte opłatą (%):
 - 90% – bardzo wysoki odsetek miejsc noclegowych objętych opłatą turystyczną,
 - 75% – wysoki,
 - 50% – średni,
 - 25% – niski,
 - 10% – bardzo niski,

Tabela 1. Całkowite koszty dla korzystających z obiektów noclegowych z tytułu wprowadzenia opłaty turystycznej

Noclegi objęte opłatą (%)	Całkowite koszty wprowadzenia opłaty turystycznej (mln zł) przy opłacie jednostkowej wynoszącej:		
	1 zł	3 zł	5 zł
10%	10,4	31,2	52,1
25%	26,0	78,1	130,1
50%	52,1	156,2	260,3
75%	78,1	234,2	390,4
90%	93,7	281,1	468,5

Źródło: opracowanie własne

Całkowite koszty z tytułu wprowadzenia opłaty turystycznej dla korzystających z obiektów noclegowych mogą wynieść od 93,7 mln zł do 468,5 mln zł rocznie przy założeniu, że większość miejsc noclegowych zostałaby objęta opłatą ²⁹. Jednocześnie będzie to oznaczało zwiększenie przychodów gmin – niższa wartość dla gmin najmniej atrakcyjnych turystycznie, a wyższa dla bardzo atrakcyjnych. Jednak należy zaznaczyć, że rzeczywisty dochód może być niższy, jeśli opłata zniechęci turystów i wpłynie na ich decyzję o skróceniu długości pobytu.

²⁸ Wykorzystanie turystycznych obiektów noclegowych w 2024 r., Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/wykorzystanie-turystycznych-obiektow-noclegowych-w-2024-r-18.3.html>.

²⁹ W odróżnieniu od pkt. VII opinii, w pkt. VIII przyjęto założenie maksymalnych wpływów z opłaty turystycznej w wysokości 500 mln zł, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że rzeczywiste wpływy będą niższe, ponieważ nie wszystkie gminy zdecydują się na wprowadzenie opłaty turystycznej.

B. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych napłynęła umiarkowana liczba opinii. Większość głosów odnosiła się pozytywnie do idei opłaty turystycznej, choć często z zastrzeżeniami dotyczącymi szczegółowych rozwiązań. Uczestnicy konsultacji w zdecydowanej większości uznali, że projekt w obecnym kształcie jest zbyt zachowawczy, a maksymalna stawka 5 zł zbyt niska³⁰, aby kompensować koszty masowej turystyki. Zgłaszano postulaty podniesienia lub zróżnicowania stawek³¹, wprowadzenia celowego charakteru środków³², objęcia opłatą najmu krótkoterminowego³³, ograniczenia zwolnień oraz zwiększenia przejrzystości i partycypacji społecznej w wydatkowaniu środków. Krytyka projektu koncentrowała się głównie na potencjalnym wzroście kosztów wypoczynku i obciążeniu osób mniej zamożnych³⁴, jednak była ona mniej liczna niż głosy poparcia.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W DSR w odniesieniu do skutków dla sektora finansów publicznych stwierdzono, że:

- 1) ustawa nie wywoła skutków finansowych dla budżetu państwa;
- 2) ustawa nie wywoła skutków finansowych dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego w pierwszym roku obowiązywania zmian wprowadzonych nowelizacją – pozostaną w mocy dotychczasowe uchwały w sprawie opłaty miejscowej; po upływie roku po dniu wejścia w życie ustawy każda gmina będzie mogła wprowadzić opłatę turystyczną co najmniej w takim zakresie w jaki dotychczas wprowadziła opłatę miejscową;
- 3) docelowo dochody wszystkich gmin wzrosną zależnie od tego, ile gmin wprowadzi opłatę turystyczną; jak wynika z danych zawartych w statystykach GUS, w 2024 r. w Polsce udzielono łącznie 104,1 mln noclegów – bazując na tych danych można oszacować, że maksymalne dochody wszystkich gmin z tytułu poboru opłaty turystycznej mogą wynieść nawet ok. 500 mln zł, ale w praktyce będzie to kwota niższa, gdyż zapewne nie wszystkie gminy wprowadzą opłatę turystyczną;
- 4) brak jest możliwości oszacowania wzrostu dochodów konkretnej gminy.

W kontekście też zawartych w DSR należy zauważyć w pierwszej kolejności, że opłata miejscowa stanowi źródło dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu (por. art. 4 pkt 3 lit. c i art. 5 pkt 3 lit. c u.d.j.s.t.).

W 2022 r. dochody gmin z opłaty miejscowej wyniosły 58,41 mln zł przy dochodach własnych gmin realizujących tę opłatę – 11 762,09 mln zł, co stanowiło

³⁰ ID komentarza: 93804, 92987 i 93976.

³¹ ID komentarza: 93989, 93461, 93522 i 92313.

³² ID komentarza: 93989 i 93473.

³³ ID komentarza: 92977 i 93989.

³⁴ ID komentarza: 92790 i 92702.

0,5% dochodów własnych tych gmin³⁵. W latach 2017-2022 dochody z tytułu opłaty miejscowej wykazało 217 gmin (w tym miast na prawach powiatu), z tym że nie wszystkie osiągały te dochody w każdym roku; stanowiły one ok. 8,8% wszystkich istniejących w tym czasie gmin. Najwięcej gmin osiągnęło dochody z opłaty miejscowej w 2017 r. (207), natomiast w kolejnych latach widoczny był trend spadkowy; w latach pandemii COVID-19 liczba ta spadła w porównaniu do 2017 r. o 7-9 gmin³⁶.

Obecnie wysokość stawki opłaty miejscowej uzależniona jest od tego, czy miejscowość posiada status obszaru ochrony uzdrowiskowej (art. 17 ust. 1 pkt 2 u.p.lok.). W takim przypadku maksymalna stawka opłaty miejscowej w 2025 r. wynosi 4,67 zł dziennie³⁷, natomiast w 2026 r. ma wynosić 4,89 zł³⁸. W pozostałych miejscowościach (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.lok.) maksymalna wysokość opłaty miejscowej wynosi w 2025 r. 3,31 zł dziennie³⁹, zaś w 2026 r. ma wynieść 3,46 zł⁴⁰.

W projekcie proponuje się, aby maksymalna stawka opłaty turystycznej wynosiła do 31 grudnia 2027 r. – 5 zł (por. art. 4 projektu). Tym samym stawka ta została ustalona na poziomie maksymalnej stawki mającej obowiązywać w 2026 r. w gminach mających status obszaru ochrony uzdrowiskowej (4,89 zł dziennie), natomiast w odniesieniu do pozostałych miejscowości w projekcie założono wzrost tej stawki w stosunku do 2026 r. o 1,54 zł (o 44,5%). W uzasadnieniu projektu oraz w DSR nie wyjaśniono braku zróżnicowania wysokości opłaty turystycznej według kryteriów obecnie stosowanych dla opłaty miejscowej, jak też założonej wysokości opłaty turystycznej (zob. również pkt VII opinii).

Biorąc pod uwagę zapisy projektu należy zauważyć, że projektowana regulacja może mieć wpływ na dochody: po pierwsze – gmin, które dotychczas nie wprowadziły w swoich miejscowościach opłaty miejscowej, po drugie – gmin, które wprowadziły opłatę miejscową w miejscowościach nieposiadających statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej. Nie będzie miała natomiast wpływu na dochody gmin, które wprowadziły opłatę miejscową w miejscowościach posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej.

Projektowana ustawa ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 5 projektu), z tym że projekt zachowuje w mocy uchwały rady gminy, które wprowadziły opłatę miejscową przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Uchwały takie mogą jednak obowiązywać nie dłużej niż przez okres roku od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, o ile rada gminy nie uchyli tej uchwały przed upływem tego okresu (por. art. 3 ust. 1 projektu). Wynika z tego, że decyzja co do pozostawienia w mocy uchwały

³⁵ Zob. J. Dziba, E. Życzkowska, *Kształtowanie się dochodów gmin z tytułu opłaty miejscowej w czasie pandemii COVID-19*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 68(3), s. 107. Dochody własne wszystkich gmin wyniosły w 2022 r. 145 798,90 mln zł.

³⁶ Ibidem, s. 106.

³⁷ Zob. obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2025 (M.P. poz. 716).

³⁸ Zob. obwieszczenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 1 sierpnia 2025 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2026 (M.P. 2025 poz. 726).

³⁹ Zob. obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2025 (M.P. poz. 716).

⁴⁰ Zob. obwieszczenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 1 sierpnia 2025 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2026 (M.P. 2025 poz. 726).

dotyczącej opłaty miejscowej, bądź też wprowadzenia w jej miejsce opłaty turystycznej, pozostaje w gestii właściwej rady gminy. Nie jest więc uzasadnione twierdzenie zawarte w DSR, że projektowana regulacja „nie wywoła skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego w ciągu pierwszego roku obowiązywania zmian wprowadzonych nowelizacją”, bowiem „pozostaną w mocy dotychczasowe uchwały w sprawie opłaty miejscowej”. O tym decyzje będą podejmować właściwe rady gmin, podobnie jak o wprowadzeniu opłaty turystycznej w miejscowościach, w których dotychczas nie obowiązywała opłata miejscowa.

Z danych GUS⁴¹ wynika, że w 2024 r. z noclegów w turystycznych obiektach noclegowych posiadających 10 lub więcej miejsc noclegowych skorzystało 38,8 mln turystów, tj. o 2,6 mln (7,2%) więcej niż w roku poprzednim; w 2023 r. w bazie noclegowej przebywało 36,2 mln osób. Ponad 3/4 turystów skorzystało w 2024 r. z noclegów w obiektach zlokalizowanych na terenie miast. Turystom korzystającym z obiektów noclegowych w 2024 r. udzielono 97,6 mln noclegów (o 5,2% więcej niż w 2023 r.), w tym turystom zagranicznym – 18,4 mln (o 8,1% więcej niż w roku poprzednim). Większość (73,0%) noclegów została udzielona turystom przebywającym w obiektach zlokalizowanych w miastach. W porównaniu z rokiem poprzednim było to o 0,2 p. proc. mniej. W pierwszym półroczu 2025 r. z turystycznych obiektów noclegowych skorzystało 18,9 mln osób, tj. o 11,6% więcej niż w analogicznym okresie ub. r. Najmniej turystów przebywało w obiektach noclegowych w styczniu – 2,5 mln (o 13,2% więcej niż w analogicznym miesiącu 2024 r.). Najwięcej turystów nocowało w obiektach w czerwcu – 4,2 mln i było ich o 12,0% więcej w porównaniu z czerwcem ub. r.⁴²

Przyjmując za punkt wyjścia powyższe dane i uwzględniając: a) uchylene dotychczasowych kryteriów wprowadzenia opłaty miejscowej, określonych w art. 17 ust. 1, 3 i 4 u.p.lok., b) zwolnienia od opłaty turystycznej, wynikające z art. 17 ust. 2 i 2a u.p.lok. oraz projektowanego ust. 2b w art. 17 u.p.lok. (zob. pkt II opinii), można oszacować, że wprowadzenie opłaty turystycznej w wysokości 5 zł za każdy dzień przebywania w danej miejscowości w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych może w warunkach 2024 r. skutkować dochodami gmin i miast na prawach powiatu z tego tytułu w wysokości ok. 500 mln zł (100 mln noclegów x 5 zł). Stanowi to 0,28% dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu w 2024 r.⁴³ Co istotne, ok. 75% dochodów z tego źródła zasiliłoby budżety miast na prawach powiatu (66 miast) i ewentualnie gmin miejskich (302 gminy). Beneficjentami tej regulacji w mniejszym stopniu byłyby gminy miejsko-wiejskie (718) i wiejskie (1459)⁴⁴.

⁴¹ *Turystyka w 2024 r.*, Główny Urząd Statystyczny, s. 29 i 32, op. cit.

⁴² *Turystyczna baza noclegowa i jej wykorzystanie w 1 półroczu 2025 r.*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyczna-baza-noclegowa-i-jej-wykorzystanie-w-1-polroczu-2025-r-4,22.html>.

⁴³ Dochody własne gmin wynosiły 92 275 055 tys. zł, dochody własne miast na prawach powiatu – 84 389 507 tys. zł; razem – 176 664 562 tys. zł. Zob. Sprawozdanie roczne za 2024 rok

Podstawowe informacje dotyczące wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 roku, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2024-rok>.

⁴⁴ Według stanu na 1 stycznia 2025 r., <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wejście w życie projektu może spowodować istotny wzrost obciążeń administracyjnych związanych z o wiele większą powszechnością, w stosunku do dotychczasowej opłaty miejscowej, opłaty turystycznej, która – jak wskazują Wnioskodawcy w DSR – ma być możliwa do wprowadzenia we wszystkich miejscowościach, w których gminy uznają to za konieczne.

Właściciele oraz operatorzy obiektów noclegowych poniosą koszty administracyjne związane z wprowadzeniem nowej opłaty – będą zobowiązani do pobierania opłaty od turystów z uwzględnieniem ewentualnych zwolnień, prowadzenia ewidencji pobranych opłat oraz ich terminowego przekazywania do gminy; ponadto będą musieli wprowadzić odpowiednie korekty w regulaminach obiektów, systemach rezerwacyjnych oraz kasowych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: W świetle wyjaśnionej w orzecznictwie różnicy pomiędzy prawnymi instytucjami podatku i opłaty, z uwagi na brak ekwiwalentności, opłata turystyczna mogłaby zostać uznana w istocie za podatek. Jest ona zatem konstrukcyjnie niespójna z przyjmowaną definicją opłaty. Wnioskodawca określając przesłanki zwalniające z opłaty turystycznej nie uzasadnił przyjętego kręgu podmiotów zwolnionych z uiszczania tej opłaty. W przypadku uznania iż proponowana konstrukcja opłaty turystycznej mogłaby być w istocie podatkiem, w przepisie określającym termin wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 5 projektu) należałoby uwzględnić akcentowany w orzecznictwie TK wymóg, aby zmiany ciężarów fiskalnych zasadniczo nie były wprowadzane w trakcie roku podatkowego. Projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Konstrukcja opłaty turystycznej przewidziana w projektowanej regulacji uwalnia gminy od wymogów klimatycznych, zwiększając ich suwerenność w nakładaniu i wysokości opłat, jednocześnie profilując turystykę przez zwolnienia dla seniorów i rodzin. Skutki społeczne projektu będą niejednoznaczne – w zależności od lokalnej polityki zagospodarowania pozyskanych funduszy, proponowane zmiany mogą prowadzić do moderacji, ograniczenia lub nawet zwiększenia ruchu turystycznego.

3. Skutki gospodarcze: Opłata turystyczna będzie opłatą fakultatywną, z której wpływy nie będą musiały być przeznaczane na przedsięwzięcia związane z turystyką. Wprowadzenie jej może przynieść gminom korzyści w perspektywie makro- i mikroekonomicznej w postaci możliwego wzrostu zatrudnienia i usług

komplementarnych. Z drugiej strony, wprowadzenie tej opłaty może nieść ryzyka w postaci skracania lub rezygnacji z korzystania przez turystów z obiektów noclegowych – w szczególności niskobudżetowych – oraz wyborze tańszych obiektów w gminach niepobierających takiej opłaty.

4. Skutki finansowe: Wprowadzenie opłaty turystycznej w miejsce znoszonej opłaty miejscowej może w warunkach 2024 r. skutkować dochodami gmin i miast na prawach powiatu w wysokości ok. 500 mln zł, co stanowi 0,28% dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu w 2024 r. Większość tej kwoty (ok. 75%) zasili budżetu miast na prawach powiatu (66) oraz gmin miejskich (302); beneficjentami tej regulacji w mniejszym stopniu będą gminy miejsko-wiejskie (718) i wiejskie (1459).

5. Rozwiązania zagraniczne: Podatki lub opłaty turystyczne obowiązują w większości państw członkowskich OECD/UE. W nielicznych państwach podatki takie nakładane są na poziomie krajowym, a w większości mają charakter regionalny lub lokalny, przy czym ramy prawne dla takich podatków określane są często na poziomie centralnym. W poszczególnych państwach przyjęto zróżnicowane regulacje w zakresie gmin lub miejscowości, które są uprawnione do wprowadzenia podatku, stawek opodatkowania oraz zwolnień z opodatkowania. Na przykład we Francji opłata turystyczna może być wprowadzona przez gminy lub ośrodki turystyczne, górskie oraz nadmorskie, a także realizujące działania promujące turystykę lub związane z ochroną i zarządzaniem obszarami naturalnymi. Rada gminy może przyjąć system pobierania opłaty od turystów lub ryczałtowo od obiektów noclegowych. W Słowenii każda gmina może pobierać opłatę turystyczną i promocyjną. Dochody z tej ostatniej przekazywane są do narodowej organizacji turystycznej. We Włoszech podatek turystyczny mogą nakładać stolice prowincji, unie gmin oraz gminy uwzględnione na regionalnych listach kurortów turystycznych lub miast sztuki.

Autorzy:

dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt I-III, VIII, X, XI.4,)

dr Danuta Adamiec, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Paweł Marek Woroniecki, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Jacek Lipiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/