

BEOS-77/26

Warszawa, 23 lutego 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS-III. 020. 7.15.2026**

Data wpływu **23. 02. 2026**

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 2197)**

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

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W uzasadnieniu projektu i deklarowanych skutkach regulacji (DSR) nie tyle zdefiniowano problemy, jakie ma rozwiązywać projektowana ustawa, co wady obowiązujących obecnie regulacji w zakresie opłaty od posiadania psów, wskazując, że opłata ta:

- 1) nie spełnia zakładanych funkcji fiskalnych i porządkowych;
- 2) charakteryzuje się niską efektywnością dochodową i wysokimi kosztami jej poboru, związanymi z prowadzeniem ewidencji właścicieli psów, wydawaniem decyzji, obsługą zwolnień ustawowych i uchwalonych przez radę gminy, prowadzeniem postępowań egzekucyjnych;
- 3) postrzegana jest jako społecznie kontrowersyjna i regresywna, gdyż obciąża w równym stopniu wszystkich właścicieli psów, niezależnie od ich sytuacji dochodowej, przy jednoczesnym ograniczonym wpływie na realizację celów związanych z odpowiedzialnym utrzymywaniem zwierząt;
- 4) komplikuje system danin lokalnych;
- 5) rozprasza zasoby organizacyjne gminy, utrudniając tym samym skoncentrowanie ich na bardziej efektywnych źródłach dochodów oraz realizacji zadań związanych z ochroną zwierząt i porządkiem publicznym.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację ustaw: z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹ (dalej: u.p.lok.) oraz z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² (dalej: u.d.j.s.t.).

W obecnym stanie prawnym jedną z fakultatywnych opłat lokalnych jest opłata od posiadania psów, którą rada gminy może wprowadzić na terenie gminy w drodze uchwały (por. art. 18a ust. 1 u.p.lok.). Opłatę tę pobiera się od osób fizycznych posiadających psy, przy czym nie jest ona pobierana (por. art. 18a ust. 2 u.p.lok.) od: 1) 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 stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – pod warunkiem wzajemności; 2) osób zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – z tytułu posiadania jednego psa; 3) osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³ – z tytułu posiadania psa asystującego; 4) osób w wieku powyżej 65 lat prowadzących samodzielnie gospodarstwo domowe – z tytułu posiadania jednego psa; 5) podatników podatku rolnego od gospodarstw rolnych – z tytułu posiadania nie więcej niż dwóch psów.

Ustawa określa maksymalną stawkę opłaty od posiadania psów (w 2026 r. nie może ona przekroczyć 186,29 zł rocznie od jednego psa), pozostawiając radzie gminy możliwość ustalenia stawki niższej, wprowadzenia innych niż wynikające z u.p.lok. zwolnień oraz zarządzenia poboru tej opłaty w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso (por. art. 19 pkt 1 lit. f, pkt 2 i 3 u.p.lok.).

Opłata od posiadania psów stanowi źródło dochodów własnych gmin oraz miast na prawach powiatu (por. art. 4 pkt 3 lit. e i art. 5 pkt 3 lit. e u.d.j.s.t.).

Projektowana ustawa znosi (likwiduje) opłatę od posiadania psów (uchylenie pkt 7 w art. 1, art. 18a i lit. f w art. 19 pkt 1 u.p.lok. – art. 1 projektu).

Nowelizacja u.d.j.s.t., polegająca na uchyleniu przepisów zaliczających opłatę od posiadania psów do dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu, jest konsekwencją zniesienia (likwidacji) tej opłaty (uchylenie lit. e w art. 4 pkt 3 i w art. 5 pkt 3 u.p.lok. – art. 2 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań, co – jak wskazano w DSR – związane jest z jednoznaczną oceną obowiązującego rozwiązania jako instrumentu

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 707, ze zm.

² Dz. U. poz. 1572, ze zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 913, ze zm.

nieefektywnego, który nie realizuje w sposób adekwatny ani funkcji fiskalnej, ani pozafiskalnej. Charakter problemu, zdaniem Wnioskodawców, ma wymiar systemowy i dotyczy samej konstrukcji opłaty, a nie sposobu jej stosowania przez gminy.

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

Państwa członkowskie UE mają zróżnicowane podejście do opodatkowania posiadania psa. W części państw podatek taki nie jest pobierany ani na poziomie ogólnokrajowym, ani lokalnym (np. Chorwacja⁴, Dania⁵, Finlandia⁶, Francja⁷, Litwa⁸, Portugalia⁹, Szwecja¹⁰).

W większości państw, w których obowiązuje podatek od posiadania psów, ma on charakter podatku lokalnego (np. Austria, Estonia¹¹, Hiszpania¹², Holandia, Luksemburg¹³, Niemcy). W Austrii wysokość podatku od posiadania psów (*Hundeabgabe/Hundesteuer*) regulowana jest w różny sposób w każdym kraju związkowym. Np. w Wiedniu podatek ten wynosi 72 euro rocznie za jednego psa i 105 euro za każdego kolejnego psa¹⁴. Obowiązek dotyczy każdego właściciela psa powyżej trzeciego miesiąca życia i jest administracyjnie egzekwowany przez władze samorządowe. Z reguły właściciel po uiszczeniu podatku od posiadania psów otrzymuje od właściwego organu identyfikator. Identyfikator musi być przymocowany

⁴ Informacje ze strony internetowej *Animal Friends Croatia*, <https://www.prijatelj-zivotinja.hr/index.en.php?id=1975> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 23 II 2026 r.].

⁵ *Bekendtgørelse af lov om hunde*, LBK nr 329 af 02/03/2021, tekst w j. duńskim, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2021/329>; Informacje ze strony internetowej duńskiego rejestru psów, <https://www.hunderegister.dk/Home>.

⁶ Informacje ze strony internetowej Fińskiego Urzędu Żywności (*Ruokavirasto*), <https://www.ruokavirasto.fi/en/animals/animal-keeping-identification-and-registration/animal-identification/dogs-cats-and-ferrets/dog-registry/frequently-asked-questions-about-the-dog-registry/#is-the-registration-fee-for-dogs-a-new-dog-tax>.

⁷ Informacje z portalu *Santevet*, <https://www.santevet.com/articles/impots-sur-les-chiens-ces-pays-qui-taxent-les-animaux>.

⁸ Informacje z portalu *MadeInVilnius*, <https://madeinvilnius.lt/en/news/Lithuanian-news/The-costs-of-branding-dogs%252C-cats-and-cats-will-be-reimbursed-by-whom%252C-how-much-and-for-what/>.

⁹ Informacje z portalu *Estatefy*, <https://www.estatefy.com/portugal/dog-tax-in-portugal-do-you-have-to-pay-it>.

¹⁰ Informacje ze strony internetowej Szwedzkiej Rady Rolnictwa (*Jordbruksverket*), <https://jordbruksverket.se/languages/english/swedish-board-of-agriculture/animals/identification-and-registration-of-animals/identification-and-registration-of-dogs>.

¹¹ W Estonii podatek od zwierząt może być nakładany na podstawie ustawy o podatkach lokalnych (*Kohalike maksude seadus*, tekst w j. estońskim, <https://www.riigiteataja.ee/akt/117082024002>; *Local Taxes Act*, tekst w j. angielskim, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/506112013012/consolide/current>), jednak od wielu lat podatek ten nie jest nakładany w żadnej z gmin. *Külli Taro: ülenigilisi makse tuleks rohkem kohalikesse eelarvetesse suunata*, portal ERR.EE, 28 VI 2021, <https://www.err.ee/1608259935/kulli-taro-ulenigilisi-makse-tuleks-rohkem-kohalikesse-eelarvetesse-suunata>.

¹² Informacje z portalu *Estatefy*, <https://www.estatefy.com/es/spain/impuesto-por-perros-en-espana-hay-que-pagarlo>.

¹³ Informacje ze strony internetowej administracji rządowej Luksemburga, <https://guichet.public.lu/en/citoyens/famille-education/animaux-compagnie/detention-chien.html>.

¹⁴ Informacje ze strony internetowej miasta Wiedeń <https://www.wien.gv.at/amtswege/hundeabgabe-hundesteuer-meldung>.

do obroży psa, gdy zwierzę przebywa poza domem. W Wiedniu informacje o właścicielu psa i o tym, czy opłacono podatek od posiadania psa, są odczytywane za pomocą elektronicznego chipa, którym od 1 stycznia 2010 r. muszą być oznakowane wszystkie psy w Austrii. W poszczególnych krajach związkowych obowiązują wyjątki od obowiązku płacenia podatku od posiadania psów (psy asystujące czy psy ratownicy)¹⁵. W Holandii, na podstawie ustawy o gminach¹⁶, gminy są uprawnione do nakładania podatków na właścicieli psów (*hondenbelasting*). W 2026 r. mniej niż jedna trzecia gmin pobiera roczny podatek od posiadania psów. Średnia wysokość rocznego podatku wynosi w Holandii 76 euro¹⁷. W Niemczech zasady nakładania podatków lokalnych regulowane są w ustawodawstwie poszczególnych krajów związkowych. Na podstawie ustawodawstwa krajowego gminy określają wysokość podatku od posiadania psów (*Hundesteuer*). Średnia wysokość podatku w poszczególnych krajach związkowych waha się od 40 euro do 190 euro rocznie od jednego psa. Wysokość podatku ulega podwyższeniu w przypadku posiadania większej liczby psów oraz w przypadku posiadania psów ras uznanych za niebezpieczne. Z podatków zwolnione są m.in. psy asystujące i psy ratownicze. Ponadto jeśli pies został adoptowany z lokalnego schroniska, w niektórych gminach przysługuje zwolnienie z podatku od posiadania psów przez kolejne 12 do 24 miesięcy. Obowiązek podatkowy dotyczy każdego właściciela psa powyżej trzeciego miesiąca życia. Właściciel psa otrzymuje od właściwego organu identyfikator, który musi być przymocowany do obroży psa, jako potwierdzenie uiszczenia podatku¹⁸.

W Irlandii nie obowiązuje podatek od posiadania psów, jednak istnieje ogólnokrajowy obowiązek uzyskania licencji na posiadanie psa. Licencja może obowiązywać na czas nieokreślony i jej koszt wynosi wówczas 140 euro. W przypadku licencji odnawialnej, roczna opłata wynosi 20 euro. Roczna opłata za ogólną licencję, obejmującą wiele psów w jednej lokalizacji, wynosi 400 euro rocznie¹⁹.

W niektórych państwach, choć nie obowiązuje podatek za posiadania psów, na właścicieli psów nakładane są inne opłaty np. administracyjne opłaty rejestracyjne lub

¹⁵ Informacje ze strony internetowej austriackiej administracji rządowej, https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/reisen_und_freizeit/haustiere/1/Seite.743000.

¹⁶ Gemeentewet, - tekst w j. holenderskim, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2026-01-01#TiteldeelV>.

¹⁷ Informacje z holenderskiego portalu *I am expat*, <https://www.iamexpat.nl/expat-info/dutch-news/fewer-dutch-municipalities-opt-charge-annual-dog-tax>.

¹⁸ Informacje z portalu *Edogs.de*, <https://www.edogs.de/magazin/hundesteuer/>; informacje z portalu *Welcome Center Germany*, <https://www.welcome-center-germany.com/post/pet-tax-hundesteuer-in-germany>.

¹⁹ Informacje z portalu *Citizens Information*, <https://www.citizensinformation.ie/en/environment/pets-and-wildlife/control-of-dogs/>.

obowiązkowe jest wykupienie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (np. Dania²⁰, Finlandia²¹, Litwa²², Portugalia²³, Szwecja²⁴).

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Podstawowym skutkiem prawnym projektowanej ustawy będzie uchylenie przepisów upoważniających radę gminy do wprowadzenia na terenie gminy opłaty od posiadania psów, określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawki tej opłaty, a także jej inkasentów (por. art. 1 projektu oraz pkt II opinii).

Konsekwencją zniesienia opłaty od posiadania psów będzie wyłączenie jej z katalogu dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu (por. art. 2 projektu).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁶.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. (art. 3 projektu). W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁷ akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Projekt więc zachowuje odpowiednie *vacatio legis*, przy czym zniesienie opłaty od posiadania psów ma nastąpić od nowego roku budżetowego.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków prawnych nie wniesiono istotnych uwag.

²⁰ Bekendtgørelse af lov om hunde, LBK nr 329 af 02/03/2021, tekst w j. duńskim, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2021/329>; Informacje ze strony internetowej duńskiego rejestru psów, <https://www.hunderegister.dk/home>.

²¹ Informacje ze strony internetowej Fińskiego Urzędu Żywności (*Ruokavirasto*), <https://www.ruokavirasto.fi/en/animals/animal-keeping-identification-and-registration/animal-identification/dogs-cats-and-ferrets/dog-registry/frequently-asked-questions-about-the-dog-registry/#is-the-registration-fee-for-dogs-a-new-dog-tax>.

²² Informacje z portalu *MadeInVilnius*, <https://madeinvilnius.lt/en/news/Lithuanian-news/The-costs-of-branding-dogs%252C-cats-and-cats-will-be-reimbursed-by-whom%252C-how-much-and-for-what/>.

²³ Informacje z portalu *Estatefy*, <https://www.estatefy.com/portugal/dog-tax-in-portugal-do-you-have-to-pay-it>.

²⁴ Informacje ze strony internetowej Szwedzkiej Rady Rolnictwa (*Jordbruksverket*), <https://jordbruksverket.se/languages/english/swedish-board-of-agriculture/animals/identification-and-registration-of-animals/identification-and-registration-of-dogs>.

²⁵ *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 Janusz Kowalski)*, opinia BEOS z dnia 19 I 2026 r., BEOS-WOSR/WPEiM-62/26.

²⁶ *Opinia prawna 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 Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z dnia 19 I 2026 r., BEOS-WOSR/WAPEiM-63/26.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projektowana ustawa oddziałuje na:

- 1) rady gmin – w zakresie, w jakim uchyla kompetencje rad gmin do wprowadzenia na terenie gminy opłaty od posiadania psów, określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności, wysokości stawki i ustanowienia inkasentów tej opłaty; aktualnie w Polsce jest 2.479 gmin, w tym 302 gminy miejskie, z tego 66 miast na prawach powiatu, 724 gmin miejsko-wiejskich oraz 1.453 gmin wiejskich²⁸; w 2024 r. opłatę od posiadania psów wprowadziły 354 gminy²⁹;
- 2) samorządowe organy podatkowe: w pierwszej instancji – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast³⁰ – w zakresie poboru opłaty od posiadania psów³¹; w drugiej instancji – samorządowe kolegia odwoławcze³² – w zakresie odwołań od decyzji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast dotyczących opłaty od posiadania psów;
- 3) sądy administracyjne (wojewódzkie i NSA) – w zakresie skarg na uchwały rady gminy odnoszące się do opłaty od posiadania psów, a także decyzje wydane przez samorządowe organy podatkowe;
- 4) osoby fizyczne posiadające psa, z wyłączeniem korzystających w obecnym stanie prawnym z ustawowego zwolnienia od opłaty od posiadania psów (zob. pkt II opinii); jak wynika z badań psy są obecne w 62% gospodarstw domowych na wsi oraz w ok. 30% gospodarstw domowych w miastach³³.

W DSR w odniesieniu do skutków społecznych wskazano, że zniesienie opłaty od posiadania psów zmniejszy obciążenia dla gospodarstw domowych posiadających psy, poprawi relację obywatel-administracja oraz zwiększy przejrzystość systemu opłat lokalnych, a beneficjentami tej regulacji będą przede wszystkim osoby samotne oraz rodziny o niższych dochodach, dla których opłata ta mogła stanowić relatywnie większe obciążenie w stosunku do ich sytuacji materialnej. Jednocześnie podkreślono, że negatywne skutki społeczne mają charakter ograniczony i dotyczą głównie utraty symbolicznego instrumentu, który w zamierzeniu może być postrzegany jako narzędzie dyscyplinujące właścicieli zwierząt. Na ten ostatni aspekt zwrócono uwagę także w trakcie konsultacji społecznych. Jeden z respondentów wyraził opinię, że likwidacja podatku od psów byłaby decyzją niekorzystną społecznie. Podatek ten – jego zdaniem – powinien zostać nie tylko utrzymany, ale wręcz podniesiony, bowiem sam podatek pełni ważną funkcję: ogranicza sytuacje, w których

²⁸ <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

²⁹ Zob. Odpowiedź Ministra Finansów i Gospodarki na interpelację poselską nr 13573, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/interpelacje.xsp>.

³⁰ Zob. art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.; dalej: o.p.)

³¹ Zob. art. 1c u.p.lok.

³² Zob. art. 13 § 1 pkt 3 o.p.

³³ <https://vetkompleksowo.pl/vetbiznes/technicy-weterynarii/koty-i-psy-w-polsce-oraz-charakterystyka-wlascicieli-i-ich-postaw-wzglem-zwierzat/>.

psy trafiają do rodzin nieprzygotowanych finansowo i organizacyjnie do ich utrzymania³⁴.

W kontekście skutku projektowanego zniesienia opłaty od posiadania psów w postaci zmniejszenia obciążeń finansowych dla gospodarstw domowych, w szczególności osób samotnych oraz rodzin o niższych dochodach, należy zauważyć, że:

- po pierwsze – maksymalna stawka opłaty od posiadania psów wynosi w 2026 r. 186,29 zł³⁵, tj. 15,52 zł m-nie, co jest kwotą o 143,11 zł niższą od opłaty abonamentowej za używanie odbiornika radiowego i telewizyjnego opłaconej jednorazowo za 12 m-cy (329,40 zł)³⁶; kwota ta, w ujęciu miesięcznym (15,52 zł) stanowi 0,5% przeciętnego dochodu rozporządzalnego na osobę w 2024 r.³⁷
- po drugie – w obecnym stanie prawnym z opłaty od posiadania psów zwolnieni są m.in.: a) podatnicy podatku rolnego od gospodarstw rolnych – z tytułu posiadania nie więcej niż dwóch psów, b) osoby w wieku powyżej 65 lat prowadzące samodzielnie gospodarstwa domowe – z tytułu posiadania jednego psa, c) osoby niepełnosprawne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – z tytułu posiadania psa asystującego, d) osoby zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – z tytułu posiadania jednego psa (por. art. 18a ust. 2 u.p.lok.); ponadto rada gminy może – o ile podejmie uchwałę o wprowadzeniu opłaty od posiadania psów – ustanowić inne zwolnienia od tej opłaty (zob. art. 19 pkt 3 u.p.lok.).

Reasumując, projektowana ustawa – z uwagi na obecny zakres stosowania opłaty od posiadania psów oraz obowiązujące zwolnienia ustawowe, m.in. dotyczące osób samotnych, niepełnosprawnych oraz gospodarstw wiejskich, a także jej maksymalną wysokość, a tym samym udział w dochodzie rozporządzalnym – będzie miała ograniczony wpływ na finanse gospodarstw domowych, w których jest pies, w tym osób samotnych oraz rodzin o niższych dochodach.

Rozpatrując projektowaną regulację w kontekście skutków społecznych należy ponadto zauważyć, że opłata od posiadania psów ma charakter fakultatywny. Ustawodawca pozostawił decyzję co do jej wprowadzenia radzie gminy, a więc organowi kolegialnemu wybieranemu przez mieszkańców gminy. To przedstawiciele mieszkańców gminy decydują o wprowadzeniu lub odstąpieniu od wprowadzenia na terenie gminy opłaty od posiadania psów, podobnie jak i pozostałych opłat lokalnych (targowej, miejscowej, uzdrowskiej, reklamowej). Co istotne, ustawodawca nie ustala kryteriów wprowadzenia tej opłaty, ograniczając kompetencję radzie gminy

³⁴ ID: 121631.

³⁵ Zob. Mon. Pol. z 2025 r. poz. 726.

³⁶ Zob. Dz. U. z 2025 r. poz. 885.

³⁷ Zob. M. P. z 2025 r. poz. 278 oraz <https://bazydanych.new.stat.gov.pl/szukaj?keyword=doch%C3%B3d+rozporzadzalny>; dochód ten w 2024 r. wyniósł 3.167,17 zł.

jedynie w zakresie wprowadzenia obowiązkowych zwolnień od opłaty i określenia maksymalnej stawki opłaty (por. art. 18a i art. 19 u.p.lok.). Tym samym projektowana regulacja, znosząca opłatę od posiadania psów, powinna zostać, ze społecznego punktu widzenia, oceniona również pod kątem roli samorządu terytorialnego, którego podstawową jednostką jest gmina (por. art. 164 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁸ do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, do których ustawodawca zalicza m.in. utrzymanie czystości i porządku (por. art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Realizacja tych zadań wymaga środków finansowych, które pochodzą m.in. z podatków i opłat lokalnych, których wysokość w zakresie określonym w ustawie ustalają jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 168 Konstytucji). Ustawodawca przyznając radzie gminy prawo wprowadzenia opłaty od posiadania psów uznał, że ocena potrzeby wprowadzenia tej opłaty z punktu widzenia skutków społecznych, jak i potrzeb finansowych gminy, które nierozdzielnie są z nimi związane, w tym opłacalności jej poboru, powinna leżeć w gestii gminy jako wspólnoty samorządowej mieszkańców. Z tych też względów kryteria wprowadzenia lub znoszenia opłat lokalnych, również z punktu widzenia skutków społecznych, nie mogą abstrahować od regulacji konstytucyjnych (por. art. 163 i n. Konstytucji) i ustawowych (por. ustawa o samorządzie gminnym); pozostałe, takie jak – wyróżnione w DSR – efektywność dochodowa, koszty poboru, czy też społeczne postrzeganie daniny pozostawione zostało, w odniesieniu do opłat fakultatywnych, a taką jest opłata od posiadania psów, radzie gminy. To ona jest odpowiedzialna za dokonanie oceny funkcjonowania takiej opłaty w gminie, potrzeby jej wprowadzenia, skutków, jakie niesie ze sobą jej wprowadzenie lub brak wprowadzenia. W tym zakresie rada gminy odpowiada przed mieszkańcami, a ta ocena dokonywana jest w trakcie wyborów.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zniesienie opłaty od posiadania psów będzie miało, z punktu widzenia skutków gospodarczych, marginalne znaczenie. W 2024 r. opłatę tę wprowadziły 354 gminy (w 2020 r. – 428, zaś w 2022 r. – 377), tj. 14,3% wszystkich gmin w Polsce. Wpływy z opłaty wyniosły 3 969 tys. zł. Stanowi to 0,0002% wartości produkcji sprzedanej przemysłu w 2024 r.³⁹ Zniesienie opłaty od posiadania psów oraz ewentualne przeznaczenie możliwych oszczędności z tego tytułu na zakup przez osoby fizyczne produktów przemysłowych nie wpłynie więc zauważalnie na wielkość tej produkcji, a tym samym na PKB.

³⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.

³⁹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/przemysl/produkcja-wyrobow-przemyslowych-w-2024-r-8.8.html>; Produkcja sprzedana wyrobów wyniosła w 2024 r. 1 703 607,5 mln zł.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Oплата od posiadania psów stanowi dochód własny gmin i miast na prawach powiatu (por. art. 4 pkt 3 lit. e i art. 5 pkt 3 lit. e u.d.j.s.t.).

W latach 2020-2024 dochody z tej opłaty wyniosły: w 2020 r. – 4 035 tys. zł (wprowadziło ją 428 gmin), w 2021 r. – 4 131 tys. zł (wprowadziło ją 400 gmin), w 2022 r. – 3 966 tys. zł (wprowadziło ją 377 gmin), w 2023 r. – 3 924 tys. zł (wprowadziło ją 356 gmin), zaś w 2024 r. – 3 969 tys. zł (wprowadziły ją 354 gminy)⁴⁰.

W 2024 r. dochody własne gmin i miast na prawach powiatu wyniosły 176 664 562 tys. zł⁴¹. Dochody z opłaty od posiadania psów stanowiły więc w 2024 r. 0,002% dochodów własnych tych jednostek. Miały one więc marginalne znaczenie dla finansów jednostek samorządu terytorialnego (przeciętny dochód na jedną gminę wyniósł z tego tytułu w 2024 r. – 11 211,86 zł).

Uchylenie przepisów umożliwiających radzie gminy wprowadzenie na terenie gminy opłaty od posiadania psów:

- 1) wpłynie – w zakresie zmniejszenia dochodów własnych – na finanse tych jednostek samorządu terytorialnego, w których takie opłaty zostały wprowadzone; liczba tych gmin z każdym rokiem maleje (od 2020 r. zmniejszyła się o 74 gminy);
- 2) o ile zaoszczędzone przez podatników środki z opłaty od posiadania psów zostaną przeznaczone na konsumpcję – może wpłynąć na:
 - a) dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług; zakładając, że zaoszczędzona kwota 4 mln zł zostanie w całości przeznaczona na zakup towarów opodatkowanych stawką 23%, kwota dodatkowego dochodu budżetu państwa z tego tytułu wyniesie 748 tys. zł (4 mln x 18,70%⁴²);
 - b) dochody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego z podatku dochodowego, przy czym dodatkowy dochód z tego tytułu (przy założeniu zyskowności przedsiębiorstw na poziomie 4,3%⁴³ i stawki podatku 19%⁴⁴) – może wynieść ok. 26,6 tys. zł⁴⁵;
- 3) może obniżyć koszty związane z poborem podatków i opłat stanowiących dochód własny gmin i miast na prawach powiatu, będących we właściwości samorządowych organów podatkowych (ewidencja podatników, wynagrodzenie inkasentów, egzekucja niezapłaconych opłat), z tym że wielkość tej obniżki jest trudna do oszacowania.

⁴⁰ Zob. Odpowiedź Ministra Finansów i Gospodarki na interpelację poselską nr 13573, op.cit.

⁴¹ Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2025 r., s. 45 i 118, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2024-rok>; w tym budżety gmin – 92 275 055 tys. zł, miast na prawach powiatu – 84 389 507 tys. zł.

⁴² Podatek liczony rachunkiem „w stu”; por. art. 146eg pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.)

⁴³ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/wyniki-finansowe-przedsiębiorstw-niefinansowych-w-3-kwartale-2025-r-12.61.html>.

⁴⁴ Zob. art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.) oraz art. 30c ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.).

⁴⁵ $[(4\,000\,000 - 748\,000) \times 4,3\%] \times 19\% = 26\,568,84$

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie stwierdzono innych skutków.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja – w zależności od przyjętych w danej gminie kryteriów związanych z ewidencją zwierząt domowych, w tym psów – może wiązać się z ograniczeniem ewidencji prowadzonych w gminie i obowiązków administracyjnych właścicieli psów.

XI. Konkluzja

1. Skutki prawne: Podstawowym prawnym skutkiem projektowanej ustawy będzie uchylenie przepisów upoważniających radę gminy do wprowadzenia na terenie gminy opłaty od posiadania psów, określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawki tej opłaty, a także jej inkasentów.

Konsekwencją zniesienia opłaty od posiadania psów będzie wyłączenie jej z katalogu dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu.

2. Skutki społeczne: Projektowana ustawa oddziałuje na: a) rady gmin (w Polsce jest 2.479 gmin, z tego w 2024 r. 354 gminy wprowadziły opłatę od posiadania psów); b) samorządowe organy podatkowe, c) sądy administracyjne, d) osoby fizyczne posiadające psy (w Polsce psy są w 62% gospodarstwach domowych na wsiach i ok. 30% gospodarstwach domowych w miastach).

Projektowana ustawa – z uwagi na obecny zakres stosowania opłaty od posiadania psów oraz obowiązujące zwolnienia ustawowe, m.in. dotyczące osób samotnych, niepełnosprawnych i gospodarstw wiejskich, a także jej maksymalną wysokość, a tym samym udział w dochodzie rozporządzalnym – będzie miała ograniczony wpływ na finanse gospodarstw domowych, w których jest pies, w tym osób samotnych oraz rodzin o niższych dochodach.

Regulacje tego typu, ograniczające kompetencje samorządu terytorialnego do kształtowania dochodów jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku znoszące opłatę od posiadania psów, powinny, ze społecznego punktu widzenia, uwzględniać wynikającą z Konstytucji i ustaw ustrojowych rolę samorządu terytorialnego w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

3. Skutki gospodarcze: Zniesienie opłaty od posiadania psów i ewentualne przeznaczenie możliwych oszczędności z tego tytułu na zakup przez osoby fizyczne produktów przemysłowych nie wpłynie zauważalnie na wielkość tej produkcji, a tym samym na PKB (wpływy z opłaty od posiadania psów stanowiły w 2024 r. 0,0002% produkcji sprzedanej przemysłu).

4. Skutki finansowe: Zniesienie opłaty od posiadania psów z jednej strony zmniejszy dochody własne gmin, które taką opłatę wprowadziły, przy czym o ile w skali kraju ubytek tych dochodów będzie miał marginalne znaczenie dla finansów jednostek samorządu terytorialnego (w 2024 r. – 3.969 tys. zł, co stanowi 0,002% dochodów własnych j.s.t.), o tyle w przypadku gmin, które wprowadziły taką opłatę (w 2024 r. – 354 gminy), uznając jej wprowadzenie za potrzebne, może prowadzić do zróżnicowanych skutków finansowych; z drugiej strony obniży koszty związane z poborem podatków i opłat stanowiących dochód własny gmin i miast na prawach powiatu, będących we właściwości samorządowych organów podatkowych (ewidencja podatników, wynagrodzenie inkasentów, egzekucja niezapłaconych opłat), z tym że wielkość tej obniżki jest trudna do oszacowania.

Jednocześnie projektowana regulacja może zwiększyć dochody budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług (o ok. 748 tys. zł) i dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z podatku dochodowego od przedsiębiorstw o ok. 26,6 tys. zł).

5. Skutki administracyjne: Projektowana regulacja – w zależności od przyjętych w danej gminie kryteriów związanych z ewidencją zwierząt domowych, w tym psów – może wiązać się z ograniczeniem ewidencji prowadzonych w gminie oraz obowiązków administracyjnych właścicieli psów.

6. Rozwiązania zagraniczne: Państwa członkowskie UE mają zróżnicowane podejście do opodatkowania posiadania psa. W części państw podatek taki nie jest pobierany ani na poziomie ogólnokrajowym, ani lokalnym (np. Chorwacja, Dania, Finlandia, Francja, Litwa, Portugalia, Szwecja). W większości państw, w których obowiązuje podatek od posiadania psa, ma on charakter podatku lokalnego (np. Austria, Estonia, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Niemcy). W Irlandii nie obowiązuje podatek od posiadania psa, jednak istnieje ogólnokrajowy obowiązek posiadania płatnej licencji na psa. W niektórych państwach choć nie obowiązuje podatek od psa, na właścicieli psów nakładane są inne opłaty np. administracyjne opłaty rejestracyjne lub obowiązkowe jest wykupienie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (np. Dania, Finlandia, Litwa, Portugalia, Szwecja).

Autorzy:

Dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt I-III, V-VIII, X, XI.1-5)

Dr Danuła Adamiec, specjalistka w Wydziale Studiów Komparatystycznych (pkt IV, XI.6)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/