

Warszawa, 13 sierpnia 2026 r.

BEOS-1058/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS - III. 020.134.23.2026**

Data wpływu
13. 08. 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 o zmianie niektórych
innych ustaw (druk sejmowy nr 2872)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W uzasadnieniu projektu i Deklarowanych Skutkach Regulacji (DSR) nie wskazano *expressis verbis* problemów, jakie ma rozwiązywać projektowana ustawa. Z treści uzasadnienia i DSR wnioskować należy, że projekt ma prowadzić do rozwiązania dwóch zasadniczych problemów:

po pierwsze – braku narzędzi prawnych, które zapewniłyby gminnym wspólnotom samorządowym w sposób adekwatny reagować na bieżące potrzeby wynikające z ruchu turystycznego, dotyczące zarówno podróźnych, jak i mieszkańców gmin (w DSR wskazano w tym kontekście problemy związane z zanieczyszczaniem i degradacją środowiska naturalnego lub tkanki miejskiej, których nie można rozwiązać bez stosownych nakładów finansowych);

po drugie – ograniczeń, przede wszystkim związanych z ochroną środowiska, jakie wynikają z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707, ze zm.; dalej: u.p.lok.) w odniesieniu do obecnie obowiązującej opłaty miejscowej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację trzech ustaw:

- 1) o podatkach i opłatach lokalnych – art. 1 projektu;
- 2) z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu

terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.) – art. 2 projektu;
3) z dnia 25 czerwca 1990 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1541, ze zm.; dalej: u. POT) – art. 3 projektu.

W obecnym stanie prawnym rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową, pobieraną od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach: 1) posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach; 2) 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 uzdrowiskowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1135; dalej: u.lecz.uzdr.) – 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: po pierwsze – minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych (ust. 3); po drugie – warunki: a) klimatyczne, b) krajobrazowe, c) umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych (ust. 4)¹, 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; d) od podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo uzdrowiskową; e) od zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej (por. art. 17 ust. 2 u.p.lok.), a także od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowiskowa (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 w miejscowościach: a) o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.lok., tj. w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach nie może przekroczyć w 2026 r. – 3,46 zł dziennie; b) posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej nie może przekroczyć w 2026 r. – 4,89 zł dziennie². 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

¹ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz. 1851).

² 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. poz. 726).

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 w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, minister właściwy do spraw finansów publicznych (por. art. 20 ust. 2 u.p.lok.).

Oплата miejscowa stanowi źródło dochodów własnych gmin oraz 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.:

po pierwsze – znosi opłatę miejscową i w jej miejsce wprowadza opłatę turystyczno-rekompensacyjną (nowe brzmienie pkt. 5 w art. 1, ust. 1, 2 i 2a w art. 17, art. 19 pkt 1 lit. b i pkt 2 u.p.lok., uchylenie lit. c w art. 19 pkt 1 u.p.lok. – art. 1 pkt 1, pkt 2 lit. b-d, pkt 3 lit. a-c projektu);

po drugie – określa organ upoważniony do wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej na obszarze gminy (radę gminy) oraz kryteria jej wprowadzenia (nowe brzmienie ust. 1 w art. 17 u.p.lok. oraz nowy ust. 10 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. a i h projektu);

po trzecie – uchyła delegację ustawową dla Rady Ministrów do wydania aktów wykonawczych określających warunki, jakie muszą spełniać miejscowości, aby możliwe było wprowadzenie przez radę gminy opłaty miejscowej oraz dla rady gminy do ustalenia miejscowości odpowiadających warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 u.p.lok. (uchylane ust. 3-5 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. e-g projektu);

po czwarte – określa katalog podmiotów zwolnionych z opłaty uzdrowskowej oraz opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (nowe brzmienie ust. 2 w art. 17 u.p.lok. i nowy ust. 2b w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. b i d projektu);

po piąte – określa podział dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej pomiędzy poszczególne podmioty – gminy, Polską Organizację Turystyczną (POT), inkasentów oraz nakłada na naczelników urzędów skarbowych obowiązek „dystrybucji” tej opłaty (nowy ust. 6-8 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. h projektu);

po szóste – ustala maksymalną wysokość stawki opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, uzależniając ją od minimalnej stawki godzinowej ustalonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773; dalej: u.min.wyn.); stawka ta nie będzie mogła przekroczyć równowartości 35% tego wynagrodzenia (nowe brzmienie lit. b i uchylenie lit. c w art. 19 pkt 1 – art. 1 pkt 3 lit. a i b projektu);

po siódme – upoważnia radę gminy do: a) różnicowania wysokości opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w szczególności w zależności od miejsca świadczenia usługi hotelarskiej, kategorii i rodzaju obiektu, posiadanego wyposażenia miejsca, w którym są świadczone usługi hotelarskie, sezonowości, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia efektywności poboru opłaty i mając na względzie własne potrzeby finansowe (nowy ust. 2 w art. 19 u.p.lok.³ – art. 1 pkt 3 lit. d projektu); b) zarządzenia poboru opłaty turystyczno-rekompensacyjnej

³ Art. 19 u.p.lok. podzielony jest na punkty, których w obecnym brzmieniu tego artykułu jest pięć (punkt 6 jest uchylony).

w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz prowadzenia ewidencji osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (nowe brzmienie pkt. 2 art. 19 u.p.lok. – art. 1 pkt 3 lit. c projektu);

po ósme – nakłada na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast obowiązek przedstawiania każdego roku na sesji rady gminy, w terminie do 30 sierpnia roku następnego, informacji o przeznaczeniu i poziomie wykorzystania dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w części stanowiącej dochód gminy (nowy ust. 11 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. h projektu).

Nowelizacja u.d.j.s.t. oraz u.POT. jest konsekwencją zniesienia opłaty miejscowej i wprowadzenia w jej miejsce opłaty turystyczno-rekompensacyjnej.

W u.d.j.s.t. projekt dodaje pkt 5a w art. 7 w brzmieniu: „5b. dochody z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w zakresie, o którym mowa w art. 17 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych”⁴. Tym samym opłata turystyczno-rekompensacyjna, zgodnie z projektowanym art. 7 pkt 5a u.d.j.s.t., ma stanowić dochód województwa (zob. pkt V Opinii).

Nowelizacja u.POT polega na dodaniu w art. 14 ust. 1 tej ustawy pkt. 9a, zgodnie z którym przychodami POT mają być przychody z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.p.lok.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 4 projektu)⁵.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W DSR wskazano, że w wyniku analizy problemów, jakie ma rozwiązywać projektowana ustawa, stwierdzono, że „nie da się zastosować do ich rozwiązania działań nieregulacyjnych, ponieważ w tej formie byłyby one nieskuteczne i niemożliwe do wyegzekwowania na gruncie prawnym”. Właściwym sposobem ich rozwiązania jest, jak wynika z DSR, zwiększenie dostępnych środków będących do dyspozycji odpowiednich podmiotów, w tym umożliwienie radom gmin, odpowiednio do ich własnej oceny sytuacji, uchwalenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej.

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

Wnioskodawcy zawarli w uzasadnieniu do projektu informacje na temat regulacji w zakresie opłaty turystycznej w wybranych państwach UE, które jednak w niektórych przypadkach nie są precyzyjne lub aktualne. Poniżej przedstawiono informację nt. występowania opłat turystycznych w państwach członkowskich UE, odnosząc się również do przykładów przytoczonych przez wnioskodawców.

Podatki lub opłaty turystyczne (*tourism taxes/levies, occupancy taxes/levies*), czyli podatki lub opłaty związane z krótkoterminowym pobytem (noclegiem),

⁴ Treść przepisu oznaczono w projekcie jako pkt 5b.

⁵ W brzmieniu wynikającym z uzupełnienia dołączonego do pisma z dnia 20 lipca 2027 r. Z treści autopoprawki z dnia 7 maja 2026 r. wynika, że projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

obowiązują w większości państw członkowskich OECD/UE (wyjątek stanowią m.in. Dania, Estonia, Finlandia⁶, Irlandia, Szwecja)⁷. W nielicznych państwach członkowskich UE opłaty takie nakładane są na poziomie krajowym (np. Grecja, Malta). W większości państw członkowskich UE mają one charakter regionalny lub lokalny, przy czym zakres decentralizacji jest zróżnicowany. W niektórych państwach stawki i zasady poboru ustalane są głównie przez władze regionalne lub lokalne (np. Austria, Hiszpania, Niemcy), natomiast w innych funkcjonują w ramach szczegółowych regulacji określonych na poziomie centralnym (np. Czechy, Francja, Węgry, Włochy).

Grecja jest jednym z nielicznych państw członkowskich UE, w którym opłata turystyczna pobierana jest na poziomie krajowym. W 2024 r. opłata za odporność na kryzys klimatyczny (*Climate Resilience Fee*) zastąpiła wcześniejszy podatek od zakwaterowania⁸. Stawka opłaty uzależniona jest od sezonu i kategorii obiektu i wynosi od 0,5 euro do 15 euro za pokój za noc. Wpływy z opłaty przekazywane są na specjalny krajowy fundusz na rzecz gotowości na wypadek klęsk żywiołowych i dostosowania do zmian klimatu⁹.

Jeśli chodzi o państwa członkowskie UE, w których stawki i zasady poboru ustalane są głównie przez władze regionalne lub lokalne, to w Austrii opłaty od noclegów regulowane są przez ustawodawstwo krajów związkowych, które określa zasady poboru i stawki lub upoważnia do ich ustalania władze lokalne. Na przykład w Wiedniu, kwestie opłaty turystycznej reguluje ustawa o promocji turystyki w Wiedniu¹⁰. Podstawę wymiaru podatku stanowi wynagrodzenie za pobyt, pomniejszone o podatek VAT, koszt śniadania w wysokości odpowiadającej miejscowym zwyczajom oraz ryczałtowe odliczenie w wysokości 11% kwoty pozostałej po dokonaniu tych odliczeń. Stawka podatku wynosi 3,2% podstawy¹¹.

W Hiszpanii kompetencje w zakresie ustalania podatku turystycznego należą głównie do wspólnot autonomicznych. Dla przytoczonych przez wnioskodawcę miast i wspólnot autonomicznych stawki w 2026 r. kształtują się następująco: Baleary – w zależności od sezonu i kategorii obiektu od 0,5 euro do 4 euro za osobę za noc¹²; Barcelona – w zależności od kategorii obiektu od 1 euro do 12 euro za osobę za noc, a dla reszty Katalonii od 0,8 euro do 4,5 euro za osobę za noc, przy czym do pobyków w obiektach położonych w zintegrowanych kompleksach turystyczno-rozrywkowych z dopuszczoną działalnością hazardową stosuje się stawkę

⁶ W Finlandii obecnie trwają prace nad wprowadzeniem takiego podatku, <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10623/ministry-of-finance-begins-legislative-drafting-of-tourist-tax>.

⁷ *Impact of Taxation on Hospitality Sector*, Hortec, November 2025, https://www.hortec.eu/media/static/files/import/all_news_2025_2025_52/hortec-taxation-study_full-report.pdf

⁸ *Frequently Asked Questions for Climate Resilience Fee Declaration*, IAPR, January 2026, https://www.aade.gr/sites/default/files/2026-02/FAQs_en_telos_anthetikotitas_stin_klimatiki_krisi_02_02_2026_0.pdf.

⁹ Informacja branżowa, <https://www.filoxenos.gr/en/guides/takk-climate-crisis-resilience-fee-greece>.

¹⁰ *Wiener Tourismusförderungsgesetz*, LGBl. Nr. 13/1955 ze zm., tekst w j. niemieckim, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000355>.

¹¹ Informacja ze strony internetowej miasta Wiedeń, <https://www.wien.gv.at/en/e-government/local-tax>.

¹² Informacje ze strony internetowej Balearów, <https://illesostenibles.travel/en/its-calculator>.

szczególną. Z dostępnych informacji wynika, że w Walencji nie obowiązuje obecnie podatek turystyczny¹³.

W Niemczech podstawę prawną podatków turystycznych (od pobytu) stanowi ustawodawstwo krajów związkowych, a konkretne podatki od noclegów ustanawiane są przez gminy i miasta w drodze lokalnych uchwał¹⁴. Przykładowo w Berlinie, zgodnie z ustawą o opłacie za nocleg w Berlinie¹⁵, opłatę oblicza się na podstawie kosztów zakwaterowania bez VAT oraz bez kosztów innych usług, a stawka wynosi 7,5% podstawy¹⁶. W pozostałych miastach niemieckich przytoczonych przez wnioskodawców stawki podatku turystycznego (od noclegu) wynoszą: Lipsk – 5% od kosztów zakwaterowania¹⁷; Hamburg od 0,5 euro do 4 euro zależnie od ceny noclegu, przy czym za każde dodatkowe 50 euro opłaty netto kwota podatku wzrasta o 1 euro¹⁸; Darmstadt – 2% od kosztów zakwaterowania¹⁹, Dortmund – 7,5% od kosztów zakwaterowania²⁰. W Stuttgarcie opłata turystyczna w wysokości 3 euro za osobę za noc będzie obowiązywać od 1 lipca 2026 r.²¹.

Zasady ustalania lokalnie lub regionalnie pobieranego podatku turystycznego/opłaty turystycznej zostały określone na poziomie centralnym m.in. w Czechach, gdzie gminy mogą nakładać opłatę za pobyt na podstawie ustawy o opłatach lokalnych²². Opłatą objęty jest pobyt trwający nie dłużej niż 60 kolejnych dni kalendarzowych u danego dostawcy usług zakwaterowania. Podstawą opłaty za pobyt jest liczba rozpoczętych dni pobytu, z wyjątkiem dnia rozpoczęcia pobytu. Stawka opłaty za pobyt wynosi maksymalnie 50 czeskich korun (ok. 2 euro²³) od osoby za noc. Z opłaty za pobyt zwolnione są m.in. osoby niewidome, osoby uznane za zależne od pomocy innej osoby fizycznej, osoby poniżej 18. roku życia, osoby opiekujące się dziećmi podczas wyjazdu rekonwalescencyjnego lub innego podobnego wydarzenia dla dzieci, osoby wykonujące na terenie gminy pracę sezonową. Maksymalna stawka opłaty obowiązuje m.in. w Pradze, która przeznacza 50% wpływów z opłaty na rozwój turystyki (promocja turystyki, kampanie marketingowe, kongresy i międzynarodowe konferencje), a także łagodzenie

¹³ Informacje ze strony internetowej informacji turystycznej w Walonii, <https://www.turisme.gva.es/opencms/opencms/turisme/es/index.jsp>; informacje ze strony internetowej jednej w agencji nieruchomości w Hiszpanii, <https://blog.immofy.eu/en/rejection-of-the-tourist-tax-in-the-valencian-community>.

¹⁴ Informacje ze strony internetowej Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2022/bvg22-040.html>.

¹⁵ Gesetz über eine Übernachtungssteuer in Berlin (Übernachtungssteuergesetz - ÜnstG), GVBl. 2013, 924 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/llr-%C3%9CnStGBErahmen>.

¹⁶ Informacja ze strony internetowej Berlina, <https://www.visitberlin.de/en/city-tax-berlin>.

¹⁷ Informacje ze strony internetowej Lipska, <https://www.leipzig.de/service-portal/dienstleistung/beherbergungssteuer>.

¹⁸ Informacja ze strony internetowej Hamburga, <https://www.hamburg-travel.com/services/culture-and-tourism-tax/>.

¹⁹ Informacja ze strony internetowej Darmstadtu, <https://www.darmstadt-tourismus.de/en/visit/accomodations.html>.

²⁰ Informacja ze strony internetowej Dortmundu, <https://www.dortmund.de/services/beherbergungsabgabe.html>.

²¹ Informacja ze strony internetowej Stuttgartu, <https://www.stuttgart.de/en/service/aktuelle-meldungen/2026/februar/stuttgart-fuehrt-uebernachtungssteuer-ein-buergermeister-sieht-klare-perspektive-fuer-stadt-wirtschaft-und-tourismus>.

²² Zákon České národní rady o místních poplatcích, tekst w j. czeskim, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-565>.

²³ Według kursu referencyjnego Europejskiego Banku Centralnego z 29 maja 2026 r.

negatywnych skutków turystyki w Pradze (utrzymanie i sprzątanie przestrzeni publicznej, sprawne funkcjonowanie policji miejskiej, inwestycje w dalszy rozwój Pragi i jej obiektów społecznych i kulturalnych)²⁴.

We Francji opłata turystyczna (*taxe de séjour*) może być wprowadzona przez gminy lub ośrodki turystyczne, zakwalifikowane jako takie zgodnie z kodeksem turystycznym²⁵. 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.)²⁶. 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 stawkę minimalną i maksymalną dla każdego rodzaju i każdej kategorii zakwaterowania²⁷. Ryczałtowa opłata jest naliczana na podstawie liczby miejsc noclegowych w obiekcie oraz liczby noclegów w okresie otwarcia obiektu noclegowego lub placówki podlegającej opodatkowaniu oraz w okresie pobierania opłaty. Ponadto dodatkowe opłaty mogą być pobierane na poziomie departamentu i regionu²⁸. I tak np. w przypadku Paryża pobierana opłata dla obiektów z najwyższej kategorii (*palace*) obejmuje: opłatę turystyczną w wysokości 4,9 euro za osobę za noc, opłatę departamentalną w wysokości 10% opłaty turystycznej, opłatę regionalną w wysokości 15% opłaty turystycznej oraz specjalną opłatę regionalną w wysokości 200% opłaty turystycznej, co w 2026 r. daje w sumie 15,93 euro za osobę za noc. Dla hoteli 3-gwiazdkowych tak liczona opłata wynosi w Paryżu 5,53 euro, a dla 1-gwiazdkowych 2,6 euro²⁹. W Nicei stawki te wynoszą w 2026 r. od 1,07 euro dla obiektów 1-gwiazdkowych do 6,43 euro dla *palace*, z czego odpowiednio 0,8 euro i 4,9 euro stanowi opłata turystyczna a pozostała część to opłata dodatkowa ustawiona dla niektórych regionów wynosząca 34% opłaty turystycznej. Niższe stawki obowiązują dla noclegów na campingach³⁰. W przypadku pobierania opłaty od turystów, zwolnione

²⁴ Informacje ze strony internetowej Prague City Tourism, podmiotu kontrolowanego przez miasto Pragę, <https://praguecitytourism.com/campaigns-from-the-tourist-tax/>.

²⁵ *Code du tourisme*, tekst w j. francuskim, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA0000006158458>.

²⁶ Informacje ze strony internetowej francuskiego rządu, <https://www.entreprises.gouv.fr/espace-entreprises/s-informer-sur-la-reglementation/stations-classees-et-communes-touristiques>.

²⁷ Stawki podatku na rok 2026 dostępne na stronie internetowej: <https://entreprendre.service-public.gouv.fr/vosdroits/F31635>

²⁸ Informacje ze strony internetowej francuskiego rządu, <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/gerer-sa-fiscalite-et-ses-impots/autres-impots-et-taxes/taxe-de-sejour-queles-sont-les-obligations-des-hebergeurs>.

²⁹ Informacje ze strony internetowej francuskiego rządu, <https://entreprendre.service-public.gouv.fr/actualites/A17929>.

³⁰ Baza informacyjna na temat opłat turystycznych i dodatkowych, <https://taxesejour.impots.gouv.fr/UK/>.

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.

Na Węgrzech gminy mogą nakładać podatek turystyczny na podstawie ustawy o podatkach lokalnych³¹. Ustawa przewiduje dwa możliwe modele opodatkowania: liczba rozpoczętych noclegów – wówczas maksymalna stawka podatku wynosi 830 forintów (ok. 2,3 euro) za osobę za noc lub wartość wynagrodzenia za zakwaterowanie – wówczas maksymalna stawka podatku wynosi 4% opłaty za zakwaterowanie³². Z podatku zwolnione są m.in: osoby fizyczne, które nie ukończyły 18. roku życia; osoby fizyczne korzystające ze stacjonarnych świadczeń zdrowotnych w zakładzie leczniczym lub objęte opieką w instytucji pomocy społecznej; osoby fizyczne przebywające na terenie gminy m.in. na podstawie statusu ucznia lub studenta szkoły średniej albo uczelni, na skutek decyzji organu administracji publicznej lub sądu, w ramach kształcenia zawodowego, w celu wykonania obowiązku służby publicznej, w celu prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę posiadającego siedzibę lub zakład na terenie gminy, albo w celu wykonywania pracy przez pracownika takiego przedsiębiorcy; duchowni przebywający w budynku lub na nieruchomości należącej do kościelnej osoby prawnej wyłącznie w celu uczestnictwa w działalności religijnej tej osoby prawnej. W Budapeszcie kompetencje w zakresie ustanawiania podatku przysługują dzielnicom, które przyjmują własne regulacje podatkowe na podstawie ustawy o podatkach lokalnych, więc wysokość i sposób ustalania tego podatku może się różnić w zależności od dzielnicy miasta.

We Włoszech, zgodnie z dekretem ustawodawczym w sprawie federalizmu podatkowego gmin³³, 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, co do zasady 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

³¹ 1990. évi C. törvény a helyi adókról, tekst w j. węgierskim, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000100.tv>.

³² New taxes and increases from 2026: financial burdens change in 100s of Hungarian settlements – is yours among them, "DailyNewsHungary", 10 I 2026, <https://dailynewshungary.com/new-taxes-increases-2026-hungary/>.

³³ 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>.

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. Jednocześnie dla Rzymu przewidziano odrębną stawkę (*contributo di soggiorno*) do maksymalnej kwoty 10 euro za noc pobytu. Ponadto w gminach będących stolicami prowincji, w których liczba turystów była dwudziestokrotnie wyższa od liczby mieszkańców, podatek może być nakładany do maksymalnej kwoty, jaka została przewidziana dla rzymskiego *contributo di soggiorno*³⁴. Stawki podatku uzależnione są od sezonu, rodzaju i lokalizacji zakwaterowania (np. w centrum Wenecji w sezonie wysokim, w hotelu 5 gwiazdkowym podatek wynosi 5 euro za osobę za noc; podatek pobierany jest tylko przez pierwsze 5 dni pobytu)³⁵. Jednorazowa opłata wstępu do Wenecji wynosi w zależności od dnia jej uiszczenia 5 euro lub 10 euro i płatna jest tylko w wybrane dni³⁶.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Jako skutki prawne projektowanej regulacji w uzasadnieniu projektu i DSR wskazano przede wszystkim wprowadzenie do porządku prawnego możliwości ustanowienia przez radę gminy opłaty turystyczno-rekompensacyjnej.

W tym kontekście, abstrahując od wątpliwości co do charakteru prawnego projektowanej opłaty turystyczno-rekompensacyjnej³⁷, należy zauważyć, że głównymi skutkami prawnymi przyjęcia projektowanej ustawy będą:

- 1) zniesienie opłaty miejscowej i w konsekwencji uchylenie (zob. art. 1 pkt 1 i 2 lit. a i e-g projektu):
 - a) przepisów ustalających warunki jej wprowadzania przez radę gminy na obszarze miejscowości spełniających ustawowe kryteria odnoszące się do korzystnych właściwości klimatycznych, walorów krajobrazowych oraz warunków umożliwiających pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, bądź miejsca położenia miejscowości, w której ma być wprowadzona opłata miejscowa (obszar, któremu nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych),
 - b) delegacji dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia:
 - minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można

³⁴ Informacje ze strony internetowej włoskiego Ministerstwa Finansów, <https://www.finanze.gov.it/it/fiscalita/fiscalita-regionale-e-locale/TARI-Imposta-di-soggiorno-e-altri-tributi-comunali/imposta-di-soggiorno/Disciplina-del-tributo/>.

³⁵ Informacje ze strony internetowej Wenecji, <https://www.comune.venezia.it/it/content/tariffe-ids-dal-19052020>.

³⁶ Informacje ze strony internetowej Wenecji, <https://cda.veneziaunica.it/en/access-fee>.

³⁷ Zob. wątpliwości podnoszone w odniesieniu do opłaty turystycznej w Opinii 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), opinia BEOS z dnia 30 grudnia 2025 r., nr BEOS-2447/25.

- pobierać opłatę miejscową (obecny art. 17 ust. 3 u.p.lok.),
- warunków klimatycznych, krajobrazowych oraz umożliwiających pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych (obecny art. 17 ust. 4 u.p.lok.),
- c) delegacji dla rady gminy do ustalenia miejscowości odpowiadających warunkom określonym w przepisach wydanych przez Radę Ministrów na podstawie delegacji z art. 17 ust. 3 i 4 u.p.lok., w których pobiera się opłatę miejscową (obecny art. 17 ust. 5 u.p.lok.);
- 2) wprowadzenie w miejsce opłaty miejscowej opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, która będzie mogła być pobierana w drodze inkasa w obiekcie hotelarskim oraz innym obiekcie, w którym są świadczone usługi hotelarskie od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w gminie (art. 1 pkt 2 lit. a projektu) i uzależnienie jej wprowadzenia na terenie gminy od przyjęcia przez radę gminy w drodze uchwały przysługującej za poniesienie opłaty rekompensaty, polegającej w szczególności na przyznaniu zniżki do skorzystania z gminnej instytucji kultury, ośrodka sportu i rekreacji lub innej oferty o charakterze turystycznym (nowy ust. 10 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. h projektu);
- 3) uzależnienie wysokości maksymalnej stawki opłaty turystycznej od wysokości minimalnej stawki godzinowej ustalonej na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, przy czym stawka ta nie będzie mogła przekroczyć równowartości 35% tego wynagrodzenia (art. 1 pkt 3 lit. a projektu). W obecnym stanie prawnym maksymalna stawka opłaty miejscowej wyrażona jest kwotowo i podlega corocznej waloryzacji, a jej wysokość uzależniona jest od statusu obszaru, na którym znajduje się dana miejscowość (obszar ochrony uzdrowiskowej i pozostałe) (por. art. 19 pkt 1 lit. b i c oraz art. 20 ust. 1 u.p.lok.³⁸ oraz pkt II Opinii);
- 4) upoważnienie rady gminy do:
- a) różnicowania wysokości opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w szczególności w zależności od miejsca świadczenia usługi hotelarskiej, kategorii i rodzaju obiektu, posiadanego wyposażenia miejsca, w którym są świadczone usługi hotelarskie, sezonowości, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia efektywności poboru opłaty i mając na względzie własne potrzeby finansowe (nowy ust. 20 w art. 19 u.p.lok. – art. 1 pkt 3 lit. d projektu);
 - b) zarządzenia poboru opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz prowadzenia ewidencji osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (nowe brzmienie pkt. 2 art. 19 u.p.lok. – art. 1 pkt 3 lit. c projektu);
- 5) zwolnienie z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej osób przebywających w szpitalach oraz dzieci do lat 16 (nowy ust. 2b w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. d projektu);

³⁸ Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.lok. górne granice stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych, w tym m.in. opłaty miejscowej, 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.

- 6) nałożenie na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast obowiązku przedstawiania każdego roku na sesji rady gminy, w terminie do 30 sierpnia roku następnego, informacji o przeznaczeniu i poziomie wykorzystania dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w części stanowiącej dochód gminy (nowy ust. 11 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. h projektu);
- 7) wprowadzenie mechanizmu podziału dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej pomiędzy gminę, w której dokonano jej poboru, POT oraz inkasentów (nowy ust. 6 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. h projektu oraz zmiany u.d.j.s.t. i u.POT – art. 2 i 3 projektu). Na marginesie należy zauważyć, że o ile w projektowanym art. 17 ust. 6 u.p.lok. w pkt 1 wskazano jako podmiot uprawniony do partycypacji w dochodach z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej gminę, o tyle projektowana zmiana u.d.j.s.t. wskazuje w tym zakresie województwo (por. art. 2 projektu, który dodaje pkt 5a w art. 7 u.d.j.s.t., a więc przepisie definiującym źródła dochodów własnych województwa). Projekt, pomimo zniesienia opłaty miejscowej, nie dokonuje stosownych zmian w przepisach u.d.j.s.t. dotyczących dochodów własnych gmin (art. 4 pkt 3 lit. c) i miast na prawach powiatu (art. 5 pkt 3 lit. c), pozostawiając opłatę miejscową jako źródło dochodów własnych tych jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) wprowadzenie obowiązku wpłaty pobranej w drodze inkasa opłaty turystyczno-rekompensacyjnej do właściwego miejscowo urzędu skarbowego, określenie terminu tej wpłaty (do końca miesiąca, w którym dokonano jej poboru) – nowy ust. 8 w art. 17 u.p.lok – art. 1 pkt 2 lit. h projektu;
- 9) określenie częstotliwości dystrybucji opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (nowy ust. 8 w art. 17 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. h projektu).

Analiza skutków prawnych projektowanych zmian wymaga zwrócenia uwagi na następujące kwestie:

1. Projektowane przepisy nie ograniczają, tak jak ma to miejsce obecnie w odniesieniu do opłaty miejscowej, wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej wyłącznie w poszczególnych miejscowościach gminy, a więc w jednostkach osadniczych lub innych obszarach zabudowanych odróżniających się od innych miejscowości odrębną nazwą, a przy jednakowej nazwie – odmiennym określeniem ich rodzaju³⁹, spełniających następujące kryteria: po pierwsze – posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach lub po drugie – znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (art. 17 ust. 1 u.p.lok.).

Zgodnie z nowym projektowanym brzmieniem ust. 1 w art. 17 u.p.lok. opłata turystyczno-rekompensacyjna ma być pobierana w drodze inkasa w obiekcie hotelarskim oraz innym obiekcie, w którym są świadczone usługi hotelarskie od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w gminie – za każdą rozpoczętą

³⁹ Zob. art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443; dalej: u.u.nazw.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.u.nazw. jednostka osadnicza to wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkaną przez ludzi.

dobę pobytu. Przepis ten nie ogranicza więc obszaru, na którym rada gminy może wprowadzić opłatę turystyczno-rekompensacyjną. Ogranicza jedynie rodzaje obiektów, w których pobierana jest opłata miejscowa w drodze inkasa. Opłatę tę pobiera się wyłącznie w obiektach hotelarskich oraz w innych obiektach, w których są świadczone usługi hotelarskie.

Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1944; dalej: u.usł.hot.) do obiektów hotelarskich zalicza się:

- a) hotele, tj. obiekty posiadające co najmniej 10 pokoi, w tym większość miejsc w pokojach jedno- i dwuosobowych, świadczące szeroki zakres usług związanych z pobytem klientów;
- b) motele, tj. obiekty położone przy drogach, dysponujące parkingiem, posiadające co najmniej 10 pokoi, w tym większość miejsc w pokojach jedno- i dwuosobowych;
- c) pensjonaty, tj. obiekty posiadające co najmniej 7 pokoi, świadczące dla swoich klientów całodzienne wyżywienie;
- d) kempingi (campingi), tj. obiekty strzeżone, umożliwiające nocleg w namiotach, samochodach mieszkalnych (campobusach) i przyczepach samochodowych, przyrządzanie posiłków, parkowanie samochodów, a także świadczące usługi związane z pobytem klientów; obiekty te mogą dodatkowo umożliwiać nocleg w domkach turystycznych lub innych obiektach stałych;
- e) domy wycieczkowe, tj. obiekty posiadające co najmniej 30 miejsc noclegowych, dostosowane do samoobsługi klientów oraz świadczące minimalny zakres usług związanych z pobytem klientów;
- f) schroniska młodzieżowe, tj. obiekty przeznaczone do indywidualnej i grupowej turystyki młodzieżowej, dostosowane do samoobsługi klientów;
- g) schroniska, tj. obiekty zlokalizowane poza obszarami zabudowanymi, przy szlakach turystycznych, świadczące minimalny zakres usług związanych z pobytem klientów;
- h) pola biwakowe, tj. obiekty niestrzeżone, umożliwiające nocleg w namiotach.

Za inne obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie u.usł.hot. uznaje obiekty, które spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia oraz sanitarne, przeciwpożarowe i inne określone odrębnymi przepisami, w tym również wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych (por. art. 35 ust. 2 i 3 u.usł.hot.).

Opłata turystyczno-rekompensacyjna nie będzie natomiast mogła być pobierana w portach i przystaniach, gdzie cumują m.in. jachty. Port bowiem nie należy do obiektów hotelarskich w rozumieniu u.usł.hot. Port definiowany jest

jako akwen i grunt oraz związana z nimi infrastruktura portowa, znajdująca się w granicach portu lub przystani⁴⁰.

2. Projekt nadaje nowe brzmienie ust. 2 w art. 17 u.p.lok oraz dodaje ust. 2b w tym artykule. Pierwszy – w brzmieniu projektowanym – określa zakres zwolnień podmiotowych od opłaty uzdrowskiej (pozostają one bez zmian w stosunku do obecnego stanu prawnego, z tym że zwolnienie ograniczono wyłącznie do opłaty uzdrowskiej, podczas gdy w obecnym brzmieniu przepis ten dotyczy również opłaty miejscowej⁴¹), drugi zwalnia od opłaty turystyczno-rekompensacyjnej osoby przebywające w szpitalach oraz dzieci do lat 16. Jednocześnie art. 17 ust. 2a u.p.lok. stanowi, że nie pobiera się opłaty turystyczno-rekompensacyjnej od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowska (w obecnym brzmieniu przepis ten odnosi się do opłaty miejscowej). Analiza wszystkich trzech jednostek redakcyjnych (ust. 2 i 2a i nowy ust. 2b w art. 17 u.p.lok.) wskazuje na objęcie opłatą turystyczno-rekompensacyjną wszystkich osób, poza przebywającymi w szpitalach, które obecnie korzystają ze zwolnienia od opłaty miejscowej, a więc: a) 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) osób niewidomych i ich przewodników; c) podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych; d) zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej. Taka interpretacja wynika z zastosowanej w projekcie konstrukcji zwolnień od opłaty uzdrowskiej i turystyczno-rekompensacyjnej (odrębnym ich ujęciu, a więc odmiennie od obecnego stanu prawnego obowiązującego w odniesieniu do opłaty uzdrowskiej i miejscowej). Zgodnie z art. 17 ust. 2a u.p.lok. w brzmieniu projektowanym opłaty turystyczno-rekompensacyjnej nie pobiera się wyłącznie od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowska. Jednocześnie projekt zwalnia od opłaty uzdrowskiej niektóre grupy osób (nowe brzmienie ust. 2 w art. 17 u.p.lok.), tym samym osoby te zaliczyć należy do osób, od których nie jest pobierana opłata uzdrowska, a więc osób nieobjętych dyspozycją art. 17 ust. 2a u.p.lok. w brzmieniu projektowanym (od których nie pobiera się opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w związku z ciążącym na nich obowiązkiem zapłaty opłaty uzdrowskiej). Zwolnienie od opłaty turystyczno-rekompensacyjnej obejmuje jedynie dwie kategorie osób: przebywające w szpitalach oraz dzieci do lat 16, przy czym ta pierwsza grupa zwolniona jest również od opłaty uzdrowskiej, co wskazuje, że zamiarem wnioskodawcy jest objęcie zwolnieniem od opłaty uzdrowskiej oraz

⁴⁰ Zob. np. art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1796, ze zm.).

⁴¹ Zwolnienie to obejmuje: 1) pod warunkiem wzajemności - 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; 2) osoby przebywające w szpitalach; 3) osoby niewidome i ich przewodników; 4) podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo uzdrowską; 5) zorganizowane grupy dzieci i młodzieży szkolnej.

turystyczno-rekompensacyjnej odrębnych grup podmiotów, a nie tak jak obecnie w przypadku opłaty uzdrowiskowej i miejscowej grup tożsamy. Tym samym pozostałe osoby, w tym dzieci i młodzież powyżej lat 16, nawet w przypadku pobytu na terenie gminy w zorganizowanej grupie, będą objęte obowiązkiem zapłaty opłaty turystyczno-rekompensacyjnej. Na marginesie należy zauważyć, że w art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.lok. w brzmieniu projektowanym odwołano się do opłaty uzdrowiskowej oraz turystyczno-rekompensacyjnej, co biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy zwolnienia (dotyczy opłaty uzdrowiskowej) jest niezrozumiałe. Oczywiście interpretacja projektowanych przepisów może iść w kierunku przeciwnym: skoro projekt zwalnia od opłaty uzdrowiskowej określone kategorie podmiotów oraz wprowadza zasadę, że opłaty turystyczno-rekompensacyjnej nie pobiera się od osób, od których pobiera się opłatę uzdrowiskową, to nie powinno się jej pobierać również od osób objętych zwolnieniem od obowiązku uiszczania opłaty uzdrowiskowej. Takiej interpretacji przeczy jednak ograniczenie dotychczasowego zwolnienia z art. 17 ust. 2 u.p.lok. wyłącznie do opłaty uzdrowiskowej oraz nowy ust. 2a, który zwalniając z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej osoby przebywające w szpitalach powtarza zwolnienie z art. 17 ust. 2 pkt 2 u.p.lok.

3. Projekt ingeruje w zakres władztwa podatkowego gmin.

Po pierwsze – jako zasadę wprowadza obowiązek poboru opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w drodze inkasa, wskazując jednocześnie nie tyle inkasentów tej opłaty, co miejsca, w których ma być ona pobierana – obiekty hotelarskie oraz inne obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie (por. art. 17 ust. 1 u.p.lok. – art. 1 pkt 2 lit. a projektu). Rada gminy będzie natomiast upoważniona jedynie do określenia inkasentów oraz wprowadzenia obowiązku prowadzenia przez nich ewidencji osób obowiązanych do uiszczenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (por. nowe brzmienie pkt. 2 w art. 19 u.p.lok.). Nie będzie mogła decydować, tak jak w obecnym stanie prawnym w odniesieniu do opłaty miejscowej, o sposobie jej poboru – w drodze inkasa lub w innej formie (por. art. 19 pkt 2 u.p.lok. w brzmieniu obecnym); takie uprawnienie projekt pozostawia w odniesieniu do opłaty uzdrowiskowej i innych opłat, o których mowa w u.p.lok.). Z nowego brzmienia ust. 1 w art. 17 i pkt. 2 w art. 19 u.p.lok. wynika, że inkasentami opłaty turystyczno-rekompensacyjnej mogą zostać ustanowione inne osoby (podmioty) niż zarządzające obiektami hotelarskimi i innymi obiektami, w których są świadczone usługi hotelarskie i w których ma być pobierana opłata turystyczno-rekompensacyjna. W zakresie skutków gospodarczych tej regulacji zob. pkt. VII Opinii.

Po drugie – projekt określa pośrednio – poprzez ustalenie zasad podziału dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej – wysokość wynagrodzenia przysługującego inkasentom – 2% opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (por. nowy ust. 6 w art. 17 u.p.lok.). W tym zakresie projekt więc bezpośrednio wpływa na uprawnienia rad gmin do ustalenia wysokości wynagrodzenia za inkaso, pozostawiając im takie prawo wyłącznie w odniesieniu do opłaty uzdrowiskowej i pozostałych opłat, o których mowa w u.p.lok.

Po trzecie – projekt nakłada na naczelników urzędów skarbowych obowiązek „dystrybucji” opłaty turystyczno-rekompensacyjnej. Wniosek taki

wynika z treści nowych ust. 6-8 w art. 17 u.p.lok. W ust. 6 ustalono proporcje, w jakich opłata turystyczno-rekompensacyjna ma być „dystrybuowana” pomiędzy gminy, w których dokonano jej poboru (udział 80%), Polską Organizację Turystyczną (18%) i inkasentów (2%). W ust. 6 postanowiono, że pobrana opłata turystyczno-rekompensacyjna ma być wpłacana do właściwego miejscowo urzędu skarbowego, określając jednocześnie termin tej wpłaty – do końca danego miesiąca, w którym dokonano jej poboru (na marginesie należy zauważyć, że określenie takiego terminu w odniesieniu do opłat pobranych w ostatnim dniu miesiąca może narazić inkasentów na zapłacenie odsetek za zwłokę⁴² oraz odpowiedzialność karną skarbową⁴³). W ust. 8 postanowiono, że dystrybucja pobranych „opłat turystycznych” następuje raz na kwartał, przy czym nie określono terminu tej „dystrybucji”, a sama zasada dystrybucji kwartalnej została odniesiona do „opłat turystycznych”, a więc danin, które nie są regulowane w u.p.lok. (regulacją jest objęta opłata turystyczno-rekompensacyjna). Co prawda projektowana ustawa nie nakłada wprost na naczelników urzędów skarbowych obowiązku „dystrybucji” opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, jednak z treści przywołanych przepisów nie można wyciągnąć odmiennego wniosku. W zakresie skutków dla finansów publicznych tej regulacji zob. pkt VIII Opinii.

4. Projekt dodaje w art. 19 u.p.lok. nową jednostkę redakcyjną, oznaczoną jako ust. 20, w którym odwołano się do ust. 19 pkt 1 lit. b w tym artykule. Należy zauważyć, że w art. 19 u.p.lok. wyodrębnione zostały punkty (nie ustępy), przy czym w obecnym brzmieniu tego artykułu jest ich pięć (pkt 6 został uchylony). Komentowany przepis upoważnia radę gminy do określenia w drodze uchwały wysokości opłaty turystyczno-rekompensacyjnej i uzależniania jej wysokości w szczególności od miejsca świadczenia usługi hotelarskiej, kategorii i rodzaju obiektu, posiadanego wyposażenia miejsca, w którym świadczone są usługi hotelarskie, sezonowości, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia efektywności poboru opłaty i własnych potrzeb finansowych, wskazując jednocześnie, że „poziom minimalnej i maksymalnej stawki możliwej do ustalenia przez gminę zostanie określony w drodze rozporządzenia, o którym mowa w ust. 19 pkt 1 lit. b”. Abstrahując od wcześniejszych uwag dotyczących numeracji i oznaczenia jednostek redakcyjnych w art. 19 u.p.lok., należy zauważyć, że z treści art. 19 pkt 1 lit. b u.p.lok. w brzmieniu nadawanym projektem, do którego prawdopodobnie odnosi się odesłanie z nowej jednostki redakcyjnej, wynika, że stawka opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (w treści tego przepisu jest „opłaty turystycznej”) nie może przekroczyć 35% minimalnej stawki godzinowej ustalonej na podstawie przepisów u.min.wyn. Przepis ten nie

⁴² Zgodnie z art. 53 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, ze zm.) od zaległości podatkowych, z pewnymi zastrzeżeniami, niemającymi w tym przypadku zastosowania, naliczane są odsetki za zwłokę. Zgodnie z art. 51 §3 o.p. przepisy dotyczące zaległości podatkowych stosuje się również do należności z tytułu podatków, zaliczek na podatki oraz rat podatków niewpłaconych w terminie płatności przez płatnika lub inkasenta.

⁴³ Zgodnie z art. 77 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2025 r. poz. 633, ze zm.) niewpłacenie w terminie podatku przez płatnika lub inkasenta jest – w zależności od kwoty niewpłaconego w terminie podatku – uznawane za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe.

upoważnia do określenia minimalnego i maksymalnego poziomu stawki w drodze rozporządzenia. Określa, poprzez odesłanie do przepisów u.min.wyn. maksymalną stawkę opłaty turystyczno-rekompensacyjnej.

5. Uzależnienie wysokości maksymalnej stawki opłaty turystyczno-rekompensacyjnej od wysokości minimalnej stawki godzinowej ustalonej na podstawie przepisów u.min.wyn. (w warunkach 2026 r. maksymalna stawka opłaty turystyczno-rekompensacyjnej wyniosłaby 10,99 zł za każdą dobę pobytu⁴⁴), przy jednoczesnym pozostawieniu dotychczasowych zasad ustalania maksymalnej stawki opłaty uzdrowskiej⁴⁵, może oznaczać faktyczną likwidację opłaty uzdrowskiej. Co prawda przepisy dotyczące opłaty uzdrowskiej nie zostaną uchylone, jednak, z uwagi na różnicę pomiędzy maksymalną stawką opłaty uzdrowskiej a maksymalną stawką projektowanej opłaty turystycznej wprowadzenie tej pierwszej straci, biorąc pod uwagę dyspozycję art. 17 ust. 2a u.p.lok.⁴⁶, swoje uzasadnienie i prawne, i faktyczne (zob. również pkt VI Opinii).
6. Warunkiem wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej jest – jak wynika z projektowanego ust. 10 w art. 17 u.p.lok – przyjęcie przez radę gminy w drodze uchwały przysługującej w zamian za poniesienie opłaty rekompensaty, polegającej w szczególności na przyznaniu zniżki do skorzystania z gminnej instytucji kultury, ośrodka sportu i rekreacji lub z innej oferty o charakterze turystycznym. W tym kontekście należy zauważyć, że gminna instytucja kultury jest zaliczana przez u.f.p.⁴⁷ do jednostek sektora finansów publicznych (por. art. 9 pkt 13 u.f.p.), której gospodarka finansowa prowadzona jest na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87, ze zm.; dalej: u.org.dz.kult.) oraz u.f.p. (por. art. 10 ust. 2). Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.org.dz.kult. instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania, przy czym podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora zgodnie z przepisami u.f.p., z zachowaniem wysokości dotacji organizatora (por. art. 27 ust. 3 i 4 u.org.dz.kult.). Co istotne, zgodnie z art. 12 u.org.dz.kult., organizator, a więc w przypadku gminnych instytucji kultury gmina jako jednostka samorządu terytorialnego, zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.org.dz.kult. przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników

⁴⁴ Minimalna stawka godzinowa wynosi w 2026 r. – 31,40 zł (zob. Mon. Pol. z 2025 r. poz. 1242).

⁴⁵ Maksymalna stawka opłaty uzdrowskiej ulega corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawka ulega zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (por. art. 20 ust. 1 u.p.lok.). W 2026 r. maksymalna stawka opłaty uzdrowskiej wynosi 6,67 zł dziennie (zob. Mon. Pol. z 2025 r. poz. 726). Dla porównania, w 2026 r. maksymalna stawka opłaty miejscowej wynosi: a) w miejscowościach posiadających status obszaru ochrony uzdrowskiej – 4,89 zł dziennie, b) w pozostałych miejscowościach – 3,46 zł dziennie.

⁴⁶ Zgodnie z art. 17 ust. 2a u.p.lok. od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowska, nie pobiera się opłaty miejscowej (w projekcie utrzymano tę zasadę w odniesieniu do opłaty turystyczno-rekompensacyjnej).

⁴⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.).

majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł. Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji: a) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów; b) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji; c) celowej na realizację wskazanych zadań i programów. Wprowadzenie rekompensat, o których mowa w projektowanym ust. 10 w art. 17 u.p.lok., oznacza konieczność przekazania gminnej instytucji kultury stosowanych środków pokrywających ubytek przychodów związany z uchwaleniem przez radę gminy rekompensat dla turystów opłacających opłatę turystyczno-rekompensacyjną. Środki te powinny być zagwarantowane w budżecie gminy, co oznacza – w kontekście proponowanego terminu wejścia w życie projektowanych regulacji (6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy) – konieczność nowelizacji budżetu gminy (por. art. 212, art. 214 pkt 1 u.f.p., zgodnie z którym w załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się zestawienie dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz art. 215 u.f.p.).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁴⁸. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁴⁹.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków prawnych wskazano na możliwy chaos prawny, jaki wprowadzi projekt, podkreślając, że narzucenie przedsiębiorcom roli inkasentów nowej daniny, przy jednoczesnym obowiązku odprowadzania środków do urzędów skarbowych i następnie, kwartalnej dystrybucji do gmin i POT, to niepotrzebne skomplikowanie systemu podatkowego. „Ponadto tzw. „zasada ekwiwalentności” (uzależnienie poboru opłaty od przyznania zniżek przez gminy stworzy fikcję prawną i postawi w nierównej pozycji osoby podróżujące w celach biznesowych, które z tych ulg nie skorzystają. Przepisy te są niespójne z ideą upraszczania prawa w Polsce. wszystkich polskich firm.”⁵⁰

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projektowana regulacja oddziałuje na:

- 1) rady gmin – w zakresie podejmowania uchwał dotyczących wprowadzenia opłaty

⁴⁸ Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ireneusz Raś), opinia z dnia 18 maja 2026 r., BEOS-WOSR/WPEIM-1050/26.

⁴⁹ Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ireneusz Raś) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia z dnia 18 maja 2026 r., nr BEOS-WOSR/WAPEIM-1051/26.

⁵⁰ ID ankiety: 170679.

turystyczno-rekompensacyjnej, ustalenia obowiązującej stawki tej opłaty, ustanowienia inkasentów opłaty turystyczno-rekompensacyjnej i zakresu obowiązków ewidencyjnych ciążyących na inkasentach tej opłaty, a także wprowadzenia na terenie gminy rekompensat związanych z wprowadzeniem opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, o których mowa w projektowanym art. 17 ust. 10 u.p.lok. (zob. pkt II i V Opinii); aktualnie w Polsce jest 2.479 gmin, w tym 302 gminy miejskie, z tego 66 miast na prawach powiatu, 718 gmin miejsko-wiejskich oraz 1.459 gmin wiejskich⁵¹. Co istotne, projektowana regulacja – z uwagi na przyjętą podstawę ustalania maksymalnej stawki opłaty turystycznej i brak stosownych zmian w ustalaniu maksymalnej stawki opłaty uzdrowiskowej (zob. pkt V Opinii oraz dalsze uwagi) – dotyczyć może zarówno gmin, na terenie których obowiązuje opłata uzdrowiskowa (gmin uzdrowiskowych), jak i pozostałych gmin;

- 2) samorządowe organy podatkowe: w pierwszej instancji – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast⁵² – w zakresie poboru opłaty turystycznej⁵³; w drugiej instancji – samorządowe kolegia odwoławcze⁵⁴ – w zakresie odwołań od decyzji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast dotyczących opłaty turystycznej, m.in. wydanych w stosunku do inkasentów i płatników tej opłaty (zob. cz. V Opinii)
- 3) sądy administracyjne (wojewódzkie i NSA) – w zakresie skarg na uchwały rady gminy odnoszące się do opłaty turystyczno-rekompensacyjnej oraz wprowadzenia rekompensat związanych z jej ustanowieniem, o których mowa w projektowanym art. 17 ust. 10 u.p.lok. (zob. pkt II i V Opinii), a także decyzje wydane przez samorządowe organy podatkowe;
- 4) naczelników urzędów skarbowych i urzędy skarbowe (400)⁵⁵ – w zakresie przyjmowania wpłat opłaty turystyczno-rekompensacyjnej od inkasentów oraz dystrybucji tej opłaty pomiędzy gminy, POT i inkasentów;
- 5) osoby fizyczne przebywające dłużej niż dobę na terenie gminy w obiektach hotelarskich oraz innych obiektach świadczących usługi hotelarskie. Z danych GUS⁵⁶ wynika, że w 2025 r. z noclegów w turystycznych obiektach noclegowych, posiadających 10 lub więcej miejsc noclegowych, skorzystało 47,2 mln turystów, którym udzielono 104,7 mln noclegów, w tym turystom zagranicznym – 20,2 mln;
- 6) podmioty ustanowione inkasentami opłaty turystyczno-rekompensacyjnej.

Pośrednio projektowane regulacje mogą wpłynąć na podmioty gospodarcze z sektorów turystycznego i gastronomicznego (zob. pkt VII Opinii).

W odniesieniu do skutków społecznych w DSR wskazano, że:

po pierwsze – opłata turystyczno-rekompensacyjna nie powinna w ocenie wnioskodawców stanowić istotnego obciążenia dla podróżnych, bowiem choć jej nałożenie wiąże się z większą ilością środków wydankowanych przez turystów w związku z noclegiem, to obowiązek jej zapłacenia rekompensowany jest poprzez

⁵¹ Baza JST - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - Portal Gov.pl

⁵² Zob. art. 13 §1 pkt 1 o.p.

⁵³ Zob. art. 1c u.p.lok.

⁵⁴ Zob. art. 123 §1 pkt 3 o.p.

⁵⁵ Struktura KAS - Ministerstwo Finansów - Krajowa Administracja Skarbowa - Portal Gov.pl

⁵⁶ GUS, Analizy i raporty statystyczne, Turystyka w 2025, Warszawa, Rzeszów 2025, s. 29 i 31, publ.: Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Kultura, Turystyka, Sport / Turystyka / Turystyka w 2025 r.

obowiązkowe zniżki w korzystaniu z gminnych instytucji kultury, ośrodków sportu i rekreacji lub innych ofert o charakterze turystycznym oraz system ustawowych zwolnień (zob. uwagi w pkt V opinii);

po drugie – większe środki uzyskane przez gminy z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej pozwolą skuteczniej niwelować skutki uboczne turystyki, przede wszystkim w zakresie środowiska naturalnego;

po trzecie – rozwój turystyki jest równoznaczny z rozwojem całego regionu, a tym samym większe środki finansowe przeznaczone na turystykę wspierają rozwój regionalny.

W DSR podkreślono więc brak negatywnych konsekwencji wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej dla turystów oraz zwrócono uwagę na pozytywne aspekty wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej biorąc pod uwagę szeroko rozumiane dobro mieszkańców terenów turystycznych. W tym kontekście należy zauważyć, że:

- 1) obecnie możliwość wprowadzenia przez radę gminy opłaty miejscowej jest skorelowana z warunkami klimatycznymi, krajobrazowymi oraz pobytowymi, jakie musi spełnić miejscowość, aby taka opłata mogła na jej terenie obowiązywać⁵⁷. Projekt odstępuje od tych warunków i umożliwia radzie gminy wprowadzenie opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, bez względu na walory klimatyczne, krajobrazowe i pobytowe konkretnej miejscowości (opłata ma obowiązywać na terenie całej gminy). Jedynym argumentem, który przywołany został w tym kontekście w uzasadnieniu projektu i w DSR, jest to, że „funkcjonująca opłata miejscowa poprzez wyśrubowane wymogi klimatyczne utrudniała, a wręcz uniemożliwiała pobieranie jej w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie, a co za tym idzie korzystanie z wpływów z opłat na cele związane z turystyką i promocją turystyczną”. Taka argumentacja nie tylko neguje *ratio legis* opłaty miejscowej, ale również pozostaje w opozycji do celów regulacji UE dotyczących ochrony środowiska⁵⁸;
- 2) projekt, choć nie odnosi się bezpośrednio do opłaty uzdrowskiej, to – z uwagi na przyjętą podstawę ustalania maksymalnej stawki opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (uzależnienie jej wysokości od minimalnej stawki godzinowej w rozumieniu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę) i brak stosownych zmian w ustalaniu maksymalnej stawki opłaty uzdrowskiej – prowadzić będzie do zaniku opłaty uzdrowskiej i wprowadzania w jej miejsce przez gminy uzdrowskie opłaty turystycznej (w warunkach 2026 r. maksymalna stawka opłaty uzdrowskiej wynosi 6,67 zł dziennie, natomiast maksymalna stawka opłaty turystyczno-rekompensacyjnej wynosiłaby 10,99 zł dziennie). Opłata uzdrowska może być wprowadzona w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska w rozumieniu u.lecz.uzdr. (por. art. 17 ust. 1a u.p.lok.), a więc spełniających rygorystyczne warunki klimatyczne, środowiskowe, dotyczące złóż naturalnych oraz infrastruktury w zakresie

⁵⁷ Por. art. 17 ust. 1 u.p.lok. oraz art. 2 pkt 4 i art. 34 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 u.lecz.uzdr.

⁵⁸ Zob. [BE_045_NS_006.pdf](#)

gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, transportu zbiorowego i gospodarki odpadami⁵⁹. Stąd też w obecnym stanie prawnym maksymalna stawka opłaty uzdrowskiej (6,67 zł dziennie) jest prawie 40% wyższa od maksymalnej stawki opłaty miejscowej w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskiej (4,89 zł dziennie) i prawie dwukrotnie wyższa od maksymalnej stawki opłaty miejscowej w pozostałych miejscowościach (3,46 zł dziennie). Projekt w istocie zrównuje w tym względzie gminy uzdrowskie, gminy z obszarami, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskiej i pozostałe gminy, co może wpłynąć negatywnie na decyzje dwóch pierwszych grup w zakresie wypełniania warunków określonych w art. 34 ust. 1 u.lecz.uzdr.;

- 3) umożliwienie wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej bez spełnienia przez gminę dotychczasowych warunków wymaganych do wprowadzenia opłaty miejscowej oraz ponad trzykrotne podwyższenie podstawowej maksymalnej stawki tej opłaty (w warunkach 2026 r. z 3,46 zł do 10,99 zł) i istotne zmiany w zakresie zwolnień od tej opłaty (zob. pkt V Opinii) mogą – pomimo ewentualnych rekompensat odnoszących się do korzystania z gminnych instytucji kultury, ośrodków sportu i rekreacji lub innej oferty o charakterze turystycznym – prowadzić do znacznego podniesienia kosztów wypoczynku rodzin, szczególnie z dziećmi powyżej 16 roku życia. Z tego samego powodu wprowadzenie tej opłaty może mieć również wpływ na koszty obozów i kolonii młodzieżowych oraz wyjazdów szkolnych. Dla przykładu, rodzina z dwójką dzieci może w warunkach 2026 r. zapłacić dodatkowo za tygodniowy pobyt z tytułu opłaty turystycznej wprowadzonej w miejscowości, w której nie obowiązywała dotychczas opłata miejscowa, np. w Warszawie lub Krakowie, 307,72 zł (10,99 zł x 7 dni x 4 osoby). Na ten aspekt zwrócono uwagę w konsultacjach społecznych⁶⁰;
- 4) co prawda projekt uzależnia możliwość ustanowienia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej od wprowadzenia przez radę gminy rekompensaty w postaci zniżki w korzystaniu z gminnej instytucji kultury, ośrodka sportu i rekreacji lub innej oferty o charakterze turystycznym, jednak przepis regulujący tę kwestię nie zawiera żadnych minimalnych wymogów co do wysokości tej rekompensaty i sposobu korzystania z niej. Projekt pozostawia więc radzie gminy pełną swobodę w kształtowaniu wysokości i zakresu ewentualnych zniżek, a mając na uwadze obowiązki finansowe gminy, jako organizatora gminnych instytucji kultury (zob. pkt V Opinii), i wpływu tych zniżek na finanse gminy można mieć wątpliwość co do ich rzeczywistej funkcji rekompensującej obowiązek zapłacenia nowej opłaty;
- 5) z uwagi na to, że ponad 70% noclegów jest udzielana turystom przebywającym w miastach, to one przede wszystkim będą beneficjentami projektowanej regulacji. Według danych GUS⁶¹ w 2025 r. najwięcej turystów przebywało w obiektach noclegowych w Warszawie (5,5 mln), w Krakowie (3,3 mln), Gdańsku (1,7 mln), Wrocławiu (1,6 mln) oraz powiatach: tatrzańskim (1,5 mln),

⁵⁹ Por. art. 2 pkt 2 i art. 34 ust. 1 u.lecz.uzdr.

⁶⁰ Zob. ID ankiety: 172714, 170679.

⁶¹ GUS, Analizy i raporty statystyczne, Turystyka w 2025, *op.cit.*, s. 53.

karkonoskim (1,3 mln) i kołobrzeskim (1,2 mln). Przyjmując maksymalną stawkę opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w warunkach 2026 r. – 10,99 zł za dobę pobytu dochody Warszawy z tego tytułu wyniosłyby rocznie 48.356 tys. zł,⁶² Krakowa – 29.013,6 tys. zł⁶³, Gdańska – 14.946,4 tys. zł⁶⁴, zaś Wrocławia – 14.067,2 tys. zł⁶⁵. Dla porównania, dochody Warszawy w 2026 r. planowane są w wysokości 28.497,2 mln zł, w tym dochody własne – 26.970,8 mln zł⁶⁶ (przewidywane w DSR wpływy z opłaty turystycznej stanowią więc niespełna 0,2% planowanych dochodów w budżecie Warszawy); dochody Krakowa – 10.162,8 mln zł⁶⁷ (przewidywane w DSR wpływy z opłaty turystycznej stanowią tym samym 0,3% planowanych dochodów w budżecie Krakowa); dochody Wrocławia – 8.490,8 mln zł, z tego dochody własne – 7.766,1 mln zł⁶⁸ (przewidywane w DSR wpływy z opłaty turystycznej stanowią więc niespełna 0,2% planowanych dochodów w budżecie Wrocławia). Jak wynika z dokonanej analizy, ewentualne dochody z opłaty turystycznej mogą stanowić poniżej 0,3% planowanych dochodów dużych miast. Niewątpliwie kwoty te nie przesadzają o możliwościach inwestycyjnych tych miast w obszar szeroko rozumianych usług turystycznych, co jest – jak wynika z uzasadnienia projektu i DSR – podstawowym argumentem mającym przemawiać za wprowadzeniem opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w miejsce opłaty miejscowej i umożliwienie gminom niespełniającym rygorów ustawowych (środowiskowych, krajobrazowych i pobytowych) poboru opłaty od turystów.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR w odniesieniu do skutków gospodarczych wskazano w istocie na dwa aspekty.

Pierwszy odnosi się do poboru opłaty w drodze inkasa. W tym zakresie zaznaczono, że podmioty zobowiązane do poboru opłaty turystyczno-rekompensacyjnej będą beneficjentami środków pochodzących z tej opłaty, bowiem z tytułu poboru opłaty otrzymają wynagrodzenie w wysokości 2% wpływów. W DSR oszacowano, że grupa dużych przedsiębiorstw uzyska z tego tytułu ok. 2 mln zł rocznie, co w perspektywie 10 lat zapewni środki w wysokości 20 mln, zaś dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw roczne wpływy z tego tytułu wyniosą ok. 12 mln zł rocznie, co w perspektywie 10 lat oznacza dodatkowy dochód 120 mln zł.

Drugi aspekt powiązany został ze wzrostem dochodów gmin, co zdaniem wnioskodawców przyczyni się do rozwoju tych gmin z uwagi na wzrost ruchu turystycznego; to z kolei przyczyni się do wzrostu zatrudnienia w podmiotach związanych z turystyką.

⁶² 80% z 60.445 tys. zł (5,5 mln x 10,99 zł). Por. projektowany art. 17 ust. 6 pkt 1 u.p.lok.

⁶³ 80% z 36.267 tys. zł (3,3 mln x 10,99 zł).

⁶⁴ 80% z 18.683 tys. zł (1,7 mln x 10,99 zł).

⁶⁵ 80% z 17.584 tys. zł (1,6 mln x 10,99 zł).

⁶⁶ [dcf9bae8-e0a4-f0d5-d9cf-58218fbc3dcc](#)

⁶⁷ [625402_0.pdf](#)

⁶⁸ [Akt prawny: Uchwała-XXVI 554 25 - Baza Aktów Własnych](#)

W odniesieniu do dochodów przedsiębiorców z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej należy zauważyć, że związane są one z poborem opłaty i mają zrekompensować inkasentowi koszty poniesione w związku z tym koszty (pobór, przekazanie opłaty do właściwego organu oraz prowadzenie dokumentacji podatkowej). W warunkach 2026 r. wpływy z tego tytułu mogą wynieść ok. 23.013 tys. zł⁶⁹. Zaznaczyć jednak należy, że o tym, jaki podmiot zostanie wyznaczony na inkasenta opłaty, decyduje rada gminy, która inkasentem może ustanowić inny podmiot niż przedsiębiorcę prowadzącego obiekt hotelarski. Projektowany ust. 1 w art. 17 u.p.lok. określa jedynie miejsca, w których opłata turystyczno-rekompensacyjna ma być pobierana (zob. też pkt V Opinii).

Odnosząc się do drugiego z podniesionych w DSR aspektów, należy zauważyć, że z perspektywy gospodarki projektowana regulacja może wywoływać skutki dla: 1) turystów (zwiększenie kosztów pobytu – zob. pkt VI Opinii); 2) podmiotów sektora turystyki i gastronomii (w perspektywie krótkoterminowej mniejszy popyt na usługi tych podmiotów); 3) rynku pracy (w perspektywie krótkoterminowej spadek popytu na pracowników zatrudnionych w branżach turystycznej i gastronomicznej, szczególnie sezonowych).

W dłuższej perspektywie projektowana regulacja może zachęcić gminy, które obecnie nie mogą pobierać opłaty miejscowej, do inwestowania w promocję lokalnej turystyki i rozwój infrastruktury turystycznej, co może zwiększyć konkurencyjność turystyczną regionów, a co za tym idzie przełożyć się na zwiększenie przychodów branży turystyczno-gastronomicznej.

Precyzyjne oszacowanie skutków gospodarczych projektu nie jest możliwe ze względu na brak danych o liczbie gmin planujących pobierać opłatę turystyczną oraz jej wysokości. Projekt jedynie określa zasady ustalania maksymalnej stawki opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (35% minimalnej stawki godzinowej za pracę w rozumieniu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę – w warunkach 2026 r. – 10,99 zł), pozostawiając radzie gminy uprawnienie nie tylko do wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, ale również do ustalenia stawki obowiązującej oraz jej różnicowania biorąc pod uwagę w szczególności miejsce świadczenia usługi hotelarskiej, kategorię i rodzaj obiektu, posiadane wyposażenie miejsca, w którym są świadczone usługi hotelarskie, sezonowość, a także konieczność zapewnienia efektywności poboru opłaty i własnych potrzeb finansowych gminy. Tym samym stawka opłaty turystycznej, o ile opłata taka zostanie wprowadzona przez gminę, może być bardzo zróżnicowana i uzależniona od kryteriów przyjętych przez radę gminy, które na etapie oceny skutków regulacji *ex ante* są trudne do przewidzenia.

Mając na uwadze liczbę udzielonych noclegów w 2025 (104,7 mln) oraz maksymalną stawkę opłaty turystycznej, która mogłaby obowiązywać w warunkach 2026 r. (10,99 zł za dzień), można oszacować, że maksymalnie do budżetów gmin mogłoby wpłynąć z tytułu tej opłaty ok. 920,5 mln zł⁷⁰ (zob. pkt VIII Opinii). Jest to kwota, która mogłaby zostać przeznaczona na promocję lokalnej turystyki oraz inwestycje w infrastrukturę komunalną, a także dotacje dla lokalnych przedsiębiorców z sektora turystyki. W tym kontekście należy jednak zauważyć, że:

⁶⁹ 2% z 1.150.653 tys. zł (por. projektowany art. 17 ust. 6 pkt 3 u.p.lok.).

⁷⁰ 80% z kwoty 1.150.653 tys. zł

po pierwsze – kwota ta stanowi jedynie ok. 0,4% dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu (zob. pkt VIII Opinii), po drugie – głównymi beneficjentami tej opłaty byłyby miasta, które według danych GUS generują ponad 70% miejsc noclegowych (zob. pkt VIII Opinii), po trzecie – ustanowienie opłaty turystyczno-rekompensacyjnej możliwe jest tylko wówczas, gdy rada gminy wprowadzi dla osób opłacających tę opłatę zniżki na usługi oferowane przez gminną instytucję kultury, ośrodki sportu i rekreacji lub inne propozycje o charakterze turystycznym; tym samym środki możliwe do przeznaczenia na promocję lokalnej turystyki lub ewentualne dofinansowanie lokalnych przedsiębiorców z sektora turystyki pochodzące z dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej będą pomniejszone o kwoty przeznaczone w budżecie gminy na dofinansowanie gminnych instytucji kultury (zob. pkt VI Opinii).

Negatywnym skutkiem projektowanej ustawy może być wzrost oferty noclegowej pozostającej poza formalnym obiegiem gospodarczym (tzw. szara strefa), co szczególnie dotyczyć może obszarów wiejskich.

Istotną częścią (18%) dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej będzie zarządzać POT, co w warunkach 2026 r. oznacza dodatkowe przychody w wysokości ok. 207,12 mln zł⁷¹, tj. dwukrotnie wyższe niż zrealizowane w 2025 r. (105.545 tys. zł, z tego 103.717 tys. zł dotacje podmiotowa i celowa z budżetu państwa)⁷². Właściwe wydatkowanie tych środków może przyczynić się do rozwoju turystyki, a tym samym wzrostu gospodarczego. W tym kontekście należy zauważyć, że projektowana ustawa, przyznając tej organizacji część wpływów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, pozostawia bez zmian zadania⁷³ i sposób działania POT, w tym możliwość tworzenia regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych⁷⁴ oraz kontrolę nad wydatkowanie środków publicznych⁷⁵. Z informacji o wykonaniu budżetu państwa w 2025 r. wynika, że koszty POT wyniosły 105.399 tys. zł, z tego na koszty funkcjonowania przeznaczono 37.477 tys. zł, a więc 35,6% ogółu kosztów, zaś koszty realizacji zadań wyniosły 67.921 tys. zł (64,4%)⁷⁶. Projekt nie ogranicza rodzajów wydatków, jakie będą mogły być pokryte z przychodów POT z udziału w opłacie turystyczno-rekompensacyjnej, co w kontekście dotychczasowej

⁷¹ 18% z kwoty 1.150.653 tys. zł. (zob. projektowany art. 17 ust. 6 pkt 2 u.p.lok.

⁷² Zob. *Informację za 2025 rok w zakresie: - wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa w ramach części budżetowej: 40 Turystyka, - realizacji planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej*, Ministerstwo Sportu i Turystyki, s. 19.

⁷³ Do zadań POT należy: 1) promocja Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie; 2) zapewnianie funkcjonowania i rozwijania polskiego systemu informacji turystycznej w kraju i na świecie; 3) inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej; 4) wykonywanie innych zadań powierzonych przez organy i jednostki, z którymi POT ma współpracować (jednostki samorządu terytorialnego, minister właściwy do spraw kultury, organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki), na zasadach określonych w umowie zawieranej pomiędzy tymi organami i jednostkami a POT; 5) inspirowanie tworzenia regionalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednego lub więcej województw, oraz lokalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednej lub więcej jednostek samorządu lokalnego, a także z nimi współdziałanie (por. art. 3 ust. 1 i 2 u.POT)

⁷⁴ Por. art. 4 u.POT.

⁷⁵ Nadzór nad POT oraz regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi utworzonymi zgodnie z art. 4 u.p.POT sprawuje minister właściwy do spraw turystyki (por. art. 2 ust. 2 i art. 4 ust. 2 pkt 2 i 4 POT).

⁷⁶ Zob. *Informację za 2025 rok w zakresie: - wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa w ramach części budżetowej: 40 Turystyka, - realizacji planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej*, op.cit., s. 19-21.

struktury kosztów POT, uzyskiwanych przez POT przychodów (głównie dotacje z budżetu państwa) oraz ustawowych zasad funkcjonowania POT może świadczyć o zamiarze zmiany sposobu finansowania POT.

Uczestnicy konsultacji społecznych wskazywali przede wszystkim na możliwe negatywne skutki projektowanej regulacji, m.in. wzrost kosztów wypoczynku, co może doprowadzić do spadku obrotu lokalnych przedsiębiorców (hotelu, gastronomii, a także powiązanych branż, np. producentów pamiątek i tekstyliów reklamowych) oraz powiększenia szarej strefy⁷⁷, a także powiększenie nierówności regionalnych (najwięcej zyskają gminy już dziś silnie turystycznie: nadmorskie, górskie oraz największe miasta historyczne, a słabsze regiony, które nie mają rozwiniętej turystyki, praktycznie nie odczują korzyści)⁷⁸.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W DSR w odniesieniu do skutków dla sektora finansów publicznych stwierdzono, że wpływy z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej wyniosą rocznie ok. 700 mln zł (założono stawkę opłaty w wysokości 7 zł oraz roczną liczbę noclegów – 100 mln). Kwota ta ma zostać podzielona pomiędzy: a) budżety gmin – 560 mln zł (80% wpływów), b) POT – 126 mln zł (18% wpływów), c) inkasenci – 14 mln (2% wpływów).

Nie oszacowano kosztów rekompensat dla opłacających opłatę turystyczno-rekompensacyjną, o których mowa w projektowanym art. 17 ust. 10 u.p.lok. (zob. pkt V Opinii) oraz kosztów dystrybucji opłaty przez naczelników urzędów skarbowych (zob. pkt V Opinii).

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 0,5% dochodów własnych tych gmin⁷⁹. 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 gmin⁸⁰.

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 tym przypadku maksymalna stawka opłaty miejscowej wynosi w 2026 r.

⁷⁷ ID ankiety: 170679 i 172714.

⁷⁸ ID ankiety: 172714.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 106.

– 4,89 zł; w pozostałych miejscowościach (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.lok.) maksymalna wysokość opłaty miejscowej wynosi w 2026 r. – 3,46 zł⁸¹.

W projekcie proponuje się, aby maksymalna stawka opłaty turystycznej wynosiła 35% minimalnej stawki godzinowej w rozumieniu ustawy o minimalnych wynagrodzeniu za pracę, co oznacza, że w warunkach 2026 r. maksymalna stawka opłaty turystycznej wynosiłaby 10,99 zł (zob. pkt VI Opinii).

Biorąc pod uwagę zapisy projektu, przede wszystkim przepisy dotyczące maksymalnej stawki opłaty turystycznej i stawki opłaty uzdrowskiej (zob. pkt V i VI Opinii), należy zauważyć, że projektowana regulacja może mieć wpływ na dochody wszystkich gmin, zarówno tych, które dotychczas nie wprowadziły w swoich miejscowościach opłaty miejscowej, jak i tych które taką opłatę wprowadziły oraz gmin uzdrowskich, w których obowiązuje opłata uzdrowska.

Z danych GUS⁸² wynika, że w 2025 r. z noclegów w turystycznych obiektach noclegowych, posiadających 10 lub więcej miejsc noclegowych, skorzystało 42,7 mln turystów, tj. o 3,9 mln (10,0%) więcej niż w roku poprzednim; w 2024 r. w bazie noclegowej przebywało 38,8 mln osób. Turystom korzystającym z obiektów noclegowych w 2025 r. udzielono 104,7 mln noclegów (o 7,2% więcej niż w 2024 r.), w tym turystom zagranicznym – 20,2 mln (o 9,9% więcej niż w roku poprzednim). Większość (73,2%) noclegów została udzielona turystom przebywającym w obiektach zlokalizowanych w miastach. W porównaniu z rokiem poprzednim było to o 0,2 p.proc. więcej.

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 (zob. pkt II Opinii), b) zwolnień od opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, wynikający z art. 17 ust. 2a i 2b u.p.lok. (zob. pkt II i V Opinii), można oszacować, że wprowadzenie opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w wysokości maksymalnej dopuszczonej przez u.p.lok. (w warunkach 2026 r. – 10,99 zł) za każdy dzień przebywania w danej miejscowości może w warunkach ruchu turystycznego lat 2024-2025 skutkować dochodami w wysokości – 1.150.653 tys. zł (104,7 mln x 10,99 zł). Z tej kwoty przypadnie⁸³:

- a) gminom – 920.522,4 tys. zł (80% wpływów),
- b) Polskiej Organizacji Turystycznej – 207.117,54 tys. zł (18% wpływów),
- c) Inkasentom opłaty – 23.013,06 tys. zł (2% wpływów).

Potencjalne dochody gmin z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej stanowią więc ok. 0,4% dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu w 2025 r.⁸⁴ 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).

W przypadku takich miast, jak Warszawa, Kraków, Wrocław potencjalne

⁸¹ Zob. Mon. Pol. z 2025 r. poz. 726.

⁸² GUS, Analizy i raporty statystyczne, Turystyka w 2025, Warszawa, Rzeszów 2025, s. 29 i 32, publ.: [Główny Urząd Statystyczny / Wyszukiwarka](#)

⁸³ Zob. projektowany art. 17 ust. 6 u.p.lok. (pkt II i V Opinii).

⁸⁴ Dochody własne gmin wynosiły 94.809.086 tys. zł, dochody własne miast na prawach powiatu – 119.976.934 tys. zł; razem – 214.786.020 tys. zł. Zob. druk sejmowy nr 2629/X kadencja

wpływy z opłaty turystycznej nie przekroczyłyby 0,3% ich dochodów (zob. pkt VI Opinii).

Oceniając skutki finansowe wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej dla budżetów gmin i miast na prawach powiatu, należy uwzględnić konieczność zrekompensowania gminnym instytucjom kultury oraz ośrodkom sportu i rekreacji przyznanych zniżek turystom obowiązującym do jej opłacania. Przyznanie takich zniżek jest warunkiem niezbędnym wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej (por. projektowany art. 17 ust. 10 u.p.lok. oraz pkt II i V Opinii). Skutki finansowe tych rekompensat uzależnione będą od wysokości przyznanych zniżek oraz zasad korzystania z nich. Możliwe są w tym przypadku różne zasady stosowania zniżek, np. udzielenie ich tylko osobom przebywającym dłużej niż określoną liczbę dni w danej gminie; których wysokość jest proporcjonalna do należnej opłaty turystyczno-rekompensacyjnej lub też w jednakowej wysokości dla każdego turysty; obejmujących całość oferty kulturalnej, sportowej i turystycznej lub tylko jej wybrane elementy. Projekt pozostawia radom gmin swobodę w tym zakresie. Stąd też utrudnione jest określenie skutków finansowych tych rekompensat *ex ante*, tym bardziej, że mogą one różnie kształtować się w poszczególnych gminach. Co więcej, należy zauważyć, że projekt w tym zakresie nakazuje radzie gminy podejmującej uchwałę o rekompensacie mieć na względzie potrzeby finansowe gminy, a tym samym oferta rekompensująca turystom opłatę będzie zróżnicowana i uzależniona od potencjału ekonomicznego danej gminy, a także jej charakteru (turystyczny lub inny).

W kontekście dochodów gminy z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej należy zauważyć również, że opłata ta nie będzie bezpośrednio wpłacana na konto gminy przez inkasentów. Zgodnie z projektowanym art. 17 ust. 7 u.p.lok. ma ona być wpłacana do właściwych miejscowo urzędów skarbowych, które raz na kwartał (projekt nie precyzuje terminu) mają ją „dystrybuować” pomiędzy gminy, POT i inkasentów. Takie rozwiązanie, pomijając kwestie organizacyjne, może wpłynąć na płynność finansową gmin i terminy wydatkowania środków z tej opłaty na cele przewidziane przez radę gminy.

Projekt z uwagi na postanowienia dotyczące „dystrybucji” opłaty turystyczno-rekompensacyjnej i nałożenia w tym zakresie obowiązku na naczelników urzędów skarbowych (zob. pkt V Opinii) może wpływać również na wydatki budżetu państwa wynikające z prowadzenia rachunków bankowych związanych z opłatą turystyczno-rekompensacyjną, podziału środków pomiędzy gminy, POT i inkasentów. Gros kosztów w tym zakresie będzie związane z przekazywaniem środków pochodzących z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej inkasentom. Co istotne w tym kontekście, w projekcie brak jest stosownych rozwiązań prawnych dotyczących podziału obowiązków gminy i urzędów skarbowych w zakresie ustalania kwot przysługującego udziału w dochodach z opłaty poszczególnym inkasentom, jak też wskazania dokumentów, na podstawie których udział ten ma być ustalany.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie stwierdzono innych skutków.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt wprowadza obowiązek:

- 1) poboru opłaty turystyczno-rekompensacyjnej przez inkasentów, a więc podmioty wyznaczone do tego celu przez radę gminy;
- 2) dystrybucji opłaty turystyczno-rekompensacyjnej przez naczelników urzędów skarbowych, a więc przez inne organy niż uprawnione do wprowadzenia tej opłaty;
- 3) przedstawiania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) każdego roku na sesji rady gminy, w terminie do 30 sierpnia roku następnego, informacji o przeznaczeniu i poziomie wykorzystania dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w części stanowiącej dochód gminy.

XI. Konkluzja

1. Skutki prawne: Podstawowymi skutkami prawnymi projektowanej ustawy będą:

1) zniesienie opłaty miejscowej i w konsekwencji uchylenie przepisów ustalających warunki (kryteria) jej wprowadzenia oraz delegacji dla Rady Ministrów i rady gminy do wydania stosowanych aktów prawnych; 2) wprowadzenie opłaty turystyczno-rekompensacyjnej, pobieranej w drodze inkasa w obiekcie hotelarskim oraz innym obiekcie, w którym świadczone są usługi hotelarskie; 3) przyznanie radzie gminy prawa wprowadzenia opłaty turystyczno-rekompensacyjnej i uzależnienie możliwości jej ustanowienia od przyznania turystom zniżek w korzystaniu z gminnej instytucji kultury, ośrodka sportu i rekreacji; 4) uzależnienie wysokości maksymalnej stawki opłaty turystycznej od wysokości minimalnej stawki godzinowej za pracę; 5) umożliwienie gminom różnicowania stawki opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w zależności od m.in. miejsca świadczenia usługi hotelarskiej lub wyposażenia tego miejsca; 6) nałożenie na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast obowiązku przedstawiania każdego roku informacji o przeznaczeniu i poziomie wykorzystania dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w części stanowiącej dochód gminy; 7) wprowadzenie mechanizmu podziału dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej pomiędzy gminę, w której dokonano jej poboru, POT oraz inkasentów.

Projektowana ustawa może rodzić szereg problemów interpretacyjnych odnoszących się przede wszystkim do zakresu zwolnień ustawowych, odpowiedzialności inkasentów za nieodprowadzenie opłaty w terminie, zadań naczelników urzędów skarbowych.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja może oddziaływać na: 1) rady gmin, 2) samorządowe organy podatkowe, 3) sądy administracyjne, 4) osoby fizyczne przebywające w celach turystycznych w gminie, 5) naczelników urzędów skarbowych, 6) podmioty ustanowione inkasentami opłaty turystyczno-rekompensacyjnej. Pośrednio projektowana ustawa może wpłynąć na podmioty gospodarcze z sektorów turystycznego i gastronomicznego.

Wprowadzenie opłaty turystyczno-rekompensacyjnej i zniesienie dotychczasowych

kryteriów środowiskowych (klimatycznych) dotyczących opłaty miejscowej pozostaje w opozycji do celów regulacji prawnych UE dotyczących ochrony środowiska.

Wprowadzenie opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w kształcie i wysokości proponowanej w projekcie może wpłynąć znacząco na koszty wypoczynku rodzin, szczególnie wielodzietnych oraz wyjazdów młodzieży powyżej 16 roku życia.

3. Skutki gospodarcze: Wprowadzenie opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w kształcie i wysokości przewidzianej w projekcie mogłoby w perspektywie krótkoterminowej zmniejszyć popyt na usługi podmiotów z sektorów turystyki i gastronomii, a także popyt na pracowników zatrudnionych w podmiotach z tych sektorów, szczególnie sezonowych. Negatywnym następstwem projektowanej regulacji może być wzrost oferty noclegowej poza formalnym obiegiem gospodarczym.

W dłuższej perspektywie projektowana regulacja może zachęcić gminy, które obecnie nie mogą pobierać opłaty miejscowej do inwestowania w promocję lokalnej turystyki i rozwój infrastruktury turystycznej, co może zwiększyć konkurencyjność turystyczną regionów, a co za tym idzie przełożyć się na zwiększenie przychodów branży turystyczno-gastronomicznej.

4. Skutki finansowe: Wprowadzenie opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w miejsce znoszonej opłaty miejscowej może w warunkach ruchu turystycznego lat 2024-2025 skutkować: a) dochodami gmin i miast na prawach powiatu w wysokości ok. 920 mln zł rocznie, co stanowi 0,4% dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu w 2025 r., z tym że większość tej kwoty (ok. 75%) zasili budżety miast na prawach powiatu (66) oraz gmin miejskich (302); beneficjentami tej regulacji w mniejszym stopniu będą gminy miejsko-wiejskie (718) i wiejskie (1459); b) przychodami POT w wysokości ok. 207 mln zł rocznie, co stanowi dwukrotność przychodów POT w 2025 r.; c) wynagrodzeniem dla inkasentów w wysokości ok. 23 mln zł rocznie.

Skutki finansowe wprowadzenia przez radę gminy zniżek, o których mowa w projektowanym art. 17 ust. 10 u.p.lok. będą uzależnione od wysokości przyznanych zniżek oraz zasad korzystania z nich, przy czym projekt pozostawia radom gmin swobodę w tym zakresie.

Projekt może rodzić skutki finansowe (zwiększenie wydatków) dla budżetu państwa w związku z nałożeniem na naczelników urzędów skarbowych obowiązku „dystrybucji” opłaty pomiędzy gminy, POT i inkasentów tej opłaty.

5. Skutki administracyjne: Projekt wprowadza obowiązek poboru opłaty turystyczno-rekompensacyjnej przez inkasentów, a więc podmioty wyznaczone do tego celu przez radę gminy, jej dystrybucji przez naczelników urzędów skarbowych, tj. przez inne organy niż uprawnione do wprowadzenia tej opłaty, a także przedstawiania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) każdego roku informacji o przeznaczeniu i poziomie wykorzystania dochodów z opłaty turystyczno-rekompensacyjnej w części stanowiącej dochód gminy.

6. Rozwiązania zagraniczne: Podatki lub opłaty turystyczne, czyli podatki lub opłaty związane z krótkoterminowym pobytem (noclegiem), obowiązują w większości państw członkowskich OECD/UE (wyjątek stanowią m.in. Dania, Estonia, Finlandia, Irlandia, Szwecja). W nielicznych państwach członkowskich UE opłaty takie nakładane są na poziomie krajowym (np. Grecja, Malta). W większości państw członkowskich UE mają one charakter regionalny lub lokalny, przy czym zakres

decentralizacji jest zróżnicowany. W niektórych państwach stawki i zasady poboru ustalane są głównie przez władze regionalne lub lokalne (np. Austria, Hiszpania, Niemcy), natomiast w innych funkcjonują w ramach szczegółowych regulacji określonych na poziomie centralnym (np. Czechy, Francja, Węgry, Włochy).

Autorzy:

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

Dr Danuta Adamiec, specjalista w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.6)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski
/podpisano elektronicznie/

Deskryptory bazy REX: OSR, projekt ustawy, podatki i opłaty lokalne, opłata turystyczna, turystyka, finanse publiczne

Weryfikacja: Tomasz Jaroszyński (pkt I-III), Dobromir Dziwulak (pkt IV, XI.6), Agnieszka Tomaszewska (pkt V i XI.1), Zofia Szpringer (pkt VI-VIII, X, XI.2-5)