

Uzasadnienie

I. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej regulacji

Projektowana ustawa przewiduje zmiany w ustawach:

- 1) z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹
- 2) z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych² oraz
- 3) z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych³.

Proponowane zmiany w zakresie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: „upol”) dotyczą przepisów regulujących pobieranie opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej. Zmiany te mają na celu uporządkowanie i doprecyzowanie obowiązujących przepisów w zakresie tych opłat w celu zapewnienia i zwiększenia przejrzystości systemu podatkowego, a także uproszczenie poboru tych opłat i ich upowszechnienie. Celem zmian jest ponadto uszczelnienie poboru wskazanych danin publicznych oraz ułatwienie ich egzekucji.

Proponowana zmiana w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych jest związana ze zmianami w upol w zakresie, w jakim ustawa ta przyznaje prawo do wynagrodzenia płatnikom z tytułu terminowego wpłacania prawidłowo pobranej opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej.

Proponowana zmiana w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych (dalej: „PCC”) ma na celu urealnienie nieefektywnego fiskalnie limitu zwolnienia z PCC przy sprzedaży rzeczy ruchomych.

Projektowana ustawa w zakresie w jakim dotyczy PCC ma charakter deregulacyjny i stanowić będzie realizację założeń projektowanego rządowego „Programu regulacyjnego na lata 2026–2028”, w części dotyczącej ograniczania obciążeń administracyjnych.

II. Przedstawienie faktycznego stanu w dziedzinie, która ma zostać uregulowana

1. Opłata miejscowa i opłata uzdrowska

Opłata miejscowa funkcjonuje w porządku prawnym nieprzerwanie od wejścia w życie upol, z tym, że od 2016 r. opłata ta, mająca dotychczas charakter obligatoryjny, stała się fakultatywna. Opłata ta była pobierana również przed 1991 r.⁴ Wpływy z opłaty

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 707.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 592.

³ Dz. U. z 2026 r. poz. 191.

⁴ Na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. poz. 50, z późn. zm.) a wcześniej, jako opłata klimatyczna, na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dz. U. poz. 229).

uzdrowiskowej gmina może przeznaczyć na sfinansowanie potrzeb wynikających ze wzmożonego ruchu turystycznego, jak np.: kosztów usług publicznych (np. komunikacji), utrzymania czystości, porządku i bezpieczeństwa czy kosztów wynikających z ochrony środowiska.

Od 2003 r. przewidziano w upol odrębną, wyższą stawkę opłaty miejscowej pobieranej w miejscowościach uzdrowiskowych, a w 2005 r. opłata uzdrowiskowa została wyodrębniona z opłaty miejscowej. Opłata ta została przekształcona w opłatę fakultatywną również od 2016 r. Przed 1991 r. w miejscowościach uzdrowiskowych była pobierana opłata miejscowa lub klimatyczna⁵.

Opłata miejscowa i opłata uzdrowiskowa są daninami fakultatywnymi. O wprowadzeniu opłaty decyduje w uchwale rada gminy.

Opłata miejscowa i opłata uzdrowiskowa są pobierane od osób fizycznych, które przebywają dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, a w przypadku opłaty uzdrowiskowej także w celach zdrowotnych – w miejscowościach, w których opłaty te zostały wprowadzone, za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

Opłata miejscowa może być wprowadzona w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w celach: turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, a także w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁶ (dalej: „ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym”). Warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową⁷. Opłata uzdrowiskowa może być pobierana w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym.

Opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej nie pobiera się od:

1) pod warunkiem wzajemności – członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie

⁵ Na podstawie ustaw wskazanych w odnośniku nr 6.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1135.

⁷ Dz. U. poz. 1851.

ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych, jeżeli nie są obywatelami polskimi i nie mają miejsca pobytu stałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) osób przebywających w szpitalach;
- 3) osób niewidomych i ich przewodników;
- 4) podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo uzdrowiskową;
- 5) zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej.

Wysokość stawek opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej, obowiązujących na dany rok podatkowy na obszarze danej gminy, określa rada gminy w uchwale; stawki te nie mogą przekroczyć górnych granic tych stawek wynikających z upol. Rada gminy może różnicować wysokość stawek opłat.

Górna granica stawki opłaty miejscowej w 2026 r. wynosi 3,46 zł dziennie, a w miejscowościach znajdujących się na obszarach posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej 4,89 zł dziennie. Górna granica stawki opłaty uzdrowiskowej w 2026 r. wynosi 6,67 zł dziennie.

W 2025 r. dochody z tytułu opłaty miejscowej wykazało 206 spośród blisko 2,5 tysiąca gmin na łączną kwotę 85,7 mln zł, natomiast dochody z tytułu opłaty uzdrowiskowej wykazało 42 gmin na łączną kwotę 133,4 mln zł. Z uwagi na fakt, że w niektórych miejscowościach w tej samej gminie pobierana była opłata miejscowa, a w innych uzdrowiskowa, łączna liczba gmin pobierających te opłaty wyniosła w 2025 r. 234.

Wpływy z tych opłat są źródłem dochodów własnych gminy zgodnie z art. 4 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸.

Rada gminy może zarządzić pobór opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Opłatę uzdrowiskową, zgodnie z ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym, gmina uzdrowiskowa pobiera na realizację zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, w szczególności w zakresie:

⁸ Dz. U. poz. 1572, z późn. zm..

1) gospodarki terenami, z uwzględnieniem potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego, ochrony złóż naturalnych surowców leczniczych oraz budowy lub innych czynności zabronionych w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej;

2) ochrony warunków naturalnych uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz spełniania wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza, natężenia hałasu, odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, gospodarki odpadami, emisji pól elektromagnetycznych;

3) tworzenia warunków do funkcjonowania zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego oraz rozwoju infrastruktury komunalnej w celu zaspokajania potrzeb osób przebywających w gminie w celu leczenia uzdrowiskowego;

4) tworzenia i ulepszania infrastruktury komunalnej i technicznej w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego i gospodarki odpadami⁹.

Gmina uzdrowiskowa realizująca powyższe zadania, otrzymuje dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej.

Dotychczasowe doświadczenia z działania obowiązujących przepisów z zakresu obu opłat pokazały, że istnieje konieczność wprowadzenia zmian, które uprościłyby i upowszechniłyby ich pobór oraz ułatwiających dokonywanie zapłaty przez osoby zobowiązane do ich uiszczenia. Potrzeba zmian dotyczy następujących obszarów:

- **cele pobytu jako przesłanki determinujące pobór opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej**

W myśl obowiązujących przepisów zasadność pobierania opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej determinują cele pobytu osób w miejscowościach, w których te opłaty zostały wprowadzone. Cele te są niejednokrotnie trudne do zweryfikowania. Cel przyjazdu danej osoby ma charakter subiektywny i deklaracyjny – w efekcie niesprawdzalny, co wpływa na możliwość skutecznego poboru tych opłat. Obowiązek ponoszenia opłat jest związany z przebywaniem w miejscowości posiadającej określone walory, w szczególności klimatyczne, krajobrazowe lub uzdrowiskowe i z korzystaniem z bazy noclegowej w tej miejscowości. Osoba przebywająca w miejscowości, niezależnie od celu pobytu, korzysta z jej walorów, a inny niż wskazany w upol cel pobytu nie wyłącza oddziaływania na nią warunków klimatycznych i krajobrazowych.

⁹ Art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Wskazane w upol cele pobytu: turystyczne, wypoczynkowe, szkoleniowe oraz zdrowotne nie powinny być zatem traktowane jako przesłanki determinujące zasadność poboru opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowskiej. Kryterium celów pobytu, jako uzasadniające pobór opłat, jest nieracjonalne i prowadzi do nierównego traktowania osób znajdujących się w tożsamej sytuacji faktycznej, tj. osób, które przebywają w danej miejscowości i w równym stopniu spełniają pozostałe warunki: korzystają z walorów klimatycznych i krajobrazowych tej miejscowości oraz ze znajdującej się w niej bazy noclegowej.

- **zakres zwolnień z opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej dla osób niepełnosprawnych**

Ze zwolnienia z opłaty miejscowej i z opłaty uzdrowskiej korzystają osoby niewidome i ich przewodnicy. Taki zakres zwolnienia, ograniczony jedynie do osób ze wskazanym rodzajem niepełnosprawności, jest niewystarczający z punktu widzenia wspierania aktywności osób niepełnosprawnych oraz równego ich traktowania. Konieczne jest zatem zapewnienie adekwatnego wsparcia innym osobom z niepełnosprawnością w stopniu znacznym, co wymaga uwzględnienia, w stosowaniu preferencji podatkowych w tych opłatach, również opiekunów takich osób, których rolą jest wsparcie osoby z niepełnosprawnością w realizacji czynności życia codziennego.

- **nieefektywność poboru opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej w drodze inkasa**

Skuteczny pobór opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej uniemożliwia zakres odpowiedzialności inkasenta ograniczony do opłat pobranych i niewpłaconych, i tylko w niewielkim stopniu na pobieranie przez nich tych opłat ma wpływ wprowadzenie przez radę gminy wynagrodzenia za inkaso.

Narzędziem, które miało zapobiec sytuacjom niepobierania opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej przez inkasentów tych opłat było umożliwienie radom gmin wprowadzenia obowiązku prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej¹⁰ a następnie również opłaty uzdrowskiej¹¹. Jednak powyższe rozwiązanie okazało się niewystarczające dla zapewnienia pobierania opłat, a tym samym do zapewnienia gminom należnych wpływów z tytułu opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej.

¹⁰ Ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1045).

¹¹ Ustawą z dnia 19 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1757).

Wobec powyższego, jak i z uwagi na często zmieniający się krąg inkasentów, co wymaga każdorazowej zmiany uchwały rady gminy określającej imiennie osoby inkasentów, obowiązujące rozwiązania dotyczące poboru opłat są nieefektywne.

- **różnicowanie stawek opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej oraz wprowadzanie zwolnień z tych opłat**

Rada gminy jest uprawniona do różnicowania stawek opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej, jednak przepisy upol nie zawierają choćby przykładowego katalogu kryteriów różnicowania stawek. Z uwagi na fakt, że ramy prawne zawarte w upol, zarówno co do możliwości różnicowania stawek, jak i kryteriów różnicowania, nie są dla wszystkich gmin wystarczająco jednoznaczne, gminy rzadko korzystają z tego uprawnienia. Może to utrudniać prowadzenie przez nie bardziej elastycznej, uwzględniającej potrzeby społeczne, polityki fiskalnej w zakresie tych opłat.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami rada gminy może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe z opłaty miejscowej i z opłaty uzdrowiskowej, zgodnie z art. 19 pkt 3 upol, jednak gmina nie ma uprawnienia do wprowadzania zwolnień podmiotowych z tych opłat.

- **potrzeba zmiany obowiązujących przepisów z zakresu opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej**

Potrzebę zmiany przepisów upol w zakresie dotyczącym pobierania opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej, w szczególności: rezygnacji z uzależniania poboru opłaty miejscowej od celów pobytu, ze względu na uznaniowość tego warunku, a przez to negatywny wpływ na ściągalność opłaty, postuluje m.in. Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza.

Fakt nieefektywności poboru opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej przez inkasentów podnosiły w swoich wystąpieniach gminy pobierające te opłaty, postulujące zastąpienie instytucji inkasenta obu opłat płatnikiem tych opłat – w celu zapewnienia powszechności ich poboru i ułatwienia egzekucji.

Na kwestię nierówności w ponoszeniu opłaty uzdrowiskowej przez osoby z niepełnosprawnościami oraz ich asystentów osobistych zwróciło uwagę Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (Zespół do spraw Równego Traktowania).

2. PCC od umowy sprzedaży rzeczy ruchomej

Zgodnie z art. 9 pkt 6 ustawy o PCC zwalnia się od podatku sprzedaż rzeczy ruchomych, jeżeli podstawa opodatkowania nie przekracza 1000 zł. Ustawa o PCC weszła w życie 1 stycznia 2001 r. i od tego czasu kwota zwolnienia nie uległa zmianie. Celem zwolnienia jest nieobejmowanie podatkiem zakupów o relatywnie niewielkiej wartości, dokonywanych przez osoby prywatne. PCC co do zasady nie podlegają umowy sprzedaży w zakresie, w jakim są opodatkowane podatkiem VAT. Ponadto, nie podlega PCC umowa sprzedaży, jeżeli przynajmniej jedna ze stron jest zwolniona z VAT z tytułu dokonania tej czynności (z pewnymi wyjątkami określonymi w art. 2 pkt 4 lit. b i c ustawy o PCC).

Stawka PCC w przypadku sprzedaży rzeczy ruchomych wynosi 2% wartości rynkowej rzeczy. Oznacza to, że przy podstawie opodatkowania nieznacznie przekraczającej 1000 zł koszty rozliczenia podatku przez podatnika (koszt przesyłki pocztowej oraz przelewu), a także koszty postępowań podatkowych w przypadku nieuiszczenia podatku (koszt przesyłki oraz koszty osobowe), zbliżają się bądź mogą przewyższać kwotę należnego podatku. Konieczność egzekwowania podatku od umów o niskiej wartości ich przedmiotu generuje po stronie organów egzekucyjnych koszty przewyższające kwotę podatku, co czyni go nieefektywnym fiskalnie.

III. Opis szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie

1. Zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

- **kompleksowe uregulowanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego, zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej, a także kryteriów różnicowania stawek i wprowadzania zwolnień z tych opłat** (projektowane zmiany w art. 17 upol)

Art. 17 upol określa zakres przedmiotowy oraz zakres podmiotowy opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej, a ponadto zawiera upoważnienie do określenia minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Górne granice stawek kwotowych opłat określone są w art. 19 pkt 1 lit. b–d upol. Kwestię możliwości wprowadzania zwolnień z opłat reguluje art. 19 pkt 3 upol. Zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej określa rada gminy, z tym, że stawki te nie mogą przekroczyć górnych granic stawek kwotowych opłat wynikających z upol. Ponadto do uregulowania w drodze uchwały rady gminy przekazano kompetencję w zakresie możliwości zarządzenia poboru opłat w drodze inkasa oraz spraw

z tym związanych, tj.: określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso, a także wprowadzenia obowiązku prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowskiej oraz określenia szczegółowego zakresu danych zawartych w tych ewidencjach (art. 19 pkt 2 upol).

Art. 20 i art. 20a upol regulują kwestie waloryzacji stawek ustawowych opłat, ogłaszania tych stawek, a także skutków nieuchwalenia stawek tych opłat.

Proponuje się zmianę polegającą na objęciu przepisami art. 17 upol również zasad dotyczących: ustalania, poboru oraz terminu płatności opłat, a także na przeniesieniu w to miejsce z art. 19 upol zasad ustalania wysokości stawek opłat, co będzie sprzyjało przejrzystości przepisów z zakresu opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej i ułatwi ich stosowanie. Z uwagi na liczbę proponowanych zmian w zakresie spraw podlegających uregulowaniu w art. 17 upol, proponuje się nadać temu przepisowi nowe brzmienie.

- **doprecyzowanie zakresu przedmiotowego opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej**

Opłata miejscowa nadal będzie mogła być wprowadzana w miejscowościach wyróżniających się korzystnymi warunkami klimatycznymi i walorami krajobrazowymi, określonymi w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, a także w miejscowościach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskiej na zasadach określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowskim. Opłata uzdrowska nadal będzie mogła być wprowadzona w miejscowościach, którym nadano status uzdrowska na zasadach określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowskim. Jednocześnie doprecyzowano obowiązujące regulacje w zakresie umożliwiającym wprowadzenie: opłaty miejscowej w częściach miejscowości, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskiej oraz opłaty uzdrowskiej w częściach miejscowości, którym nadano status uzdrowska.

Opłaty będą mogły być pobierane w miejscowościach, w których świadczone są usługi zakwaterowania, zdefiniowane w słowniczku pojęć używanych na potrzeby upol, jako:

- a) świadczenie usług hotelarskich w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych¹²,

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 1944.

b) udzielanie noclegów w sanatoriach uzdrowiskowych, sanatoriach uzdrowiskowych dla dzieci i w sanatoriach w urządzonych podziemnych wyrobiskach górniczych, o których mowa w art. 6 pkt 2, 3 i 6 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Spełnienie przesłanki świadczenia usług zakwaterowania, w miejscowościach, w których pobierana będzie opłata miejscowa, będzie równoważne ze spełnieniem obecnego wymogu posiadania przez tę miejscowość warunków umożliwiających pobyt osób, rozumianego jako istnienie w tej miejscowości bazy noclegowej w obiektach hotelarskich i innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie¹³. Również opłata uzdrowiskowa jest obecnie pobierana od osób zakwaterowanych w sanatoriach lub mieszkających w obiektach hotelarskich. Zatem zakres przedmiotowy opłat nie ulegnie zmianie.

- **rezygnacja z celów pobytu determinujących pobieranie opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej; określenie zakresu podmiotowego opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej**

W projekcie przewiduje się zmianę konstrukcji opłat, polegającą na odstąpieniu od celów pobytu osób w miejscowościach, w których te opłaty zostały wprowadzone, jako okoliczności determinujących ich pobieranie.

Proponuje się umożliwienie pobierania opłat od osób fizycznych, którym przez okres obejmujący co najmniej jedną noc świadczone są usługi zakwaterowania (pojęcie zdefiniowane na potrzeby upol w projektowanym art. 1a ust. 1 pkt 8 upol) w miejscowościach lub w częściach miejscowości, w których wprowadzono te opłaty.

Z uwagi na odwołanie się w definicji usługi zakwaterowania do przepisów ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek oraz przewodników turystycznych, która to ustawa wskazuje, że usługi te mogą być udzielane wyłącznie w obiektach hotelarskich i innych obiektach spełniających wymagania określone w tej ustawie¹⁴ obowiązek uiszczenia opłat zostanie powiązany z nocowaniem w: motelach, hotelach, pensjonatach, na kempingach, w domach wycieczkowych, schroniskach młodzieżowych, schroniskach, na polach biwakowych, a także w innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie (np. kwatery prywatne), obowiązek ten wiązać się będzie również z zakwaterowaniem we wskazanych zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, w których udzielane są świadczenia opieki zdrowotnej w warunkach stacjonarnych, tj.: w sanatoriach uzdrowiskowych,

¹³ § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. poz. 1851).

¹⁴ Art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

sanatoriach uzdrowiskowych dla dzieci i w sanatoriach w urządzonych podziemnych wyrobiskach górniczych, o których mowa w art. 6 pkt 2, 3 i 6 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym – zwanych na potrzeby projektowanych przepisów obiektami (projektowany art. 17 ust. 4 pkt 4 upol).

Zobowiązanymi do uiszczenia opłat będą zasadniczo te same osoby, co w obowiązującym stanie prawnym, w którym obowiązek ich uiszczenia nałożony jest na osoby przebywające dłużej niż dobę w miejscowościach, w których te opłaty zostały wprowadzone, za każdą rozpoczętą dobę pobytu, co wiąże się z wykupieniem noclegu w hotelu, pensjonacie, pokoju gościnnym czy z zakwaterowaniem w sanatorium uzdrowiskowym, zarówno w ramach świadczenia z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, jak i na pobytach komercyjnych.

Odstąpienie od każdorazowego ustalania celu pobytu osób w miejscowościach, w których zostały wprowadzone opłaty i powiązanie obowiązku ich zapłaty z korzystaniem z zakwaterowania, uprości pobór tych danin. Rozwiązanie to spowoduje, że wszystkie osoby przebywające w miejscowościach posiadających walory klimatyczne i krajobrazowe, a także uzdrowiskowe, korzystające z bazy noclegowej w tych miejscowościach, będą zobowiązane do uiszczenia tych opłat (o ile gmina podejmie stosowną uchwałę wprowadzającą opłatę). Proponowane rozwiązanie zapewni równe traktowanie wszystkich osób przebywających w tych miejscowościach, i wpłynie na postrzeganie tych opłat jako danin pobieranych na takich samych zasadach od ogółu społeczeństwa, a zatem powszechnych i sprawiedliwych. Przepisy będą bardziej czytelne i zrozumiałe, łatwiejsze przez to do stosowania, w porównaniu z obecnym stanem prawnym, w którym zarówno definiowanie doby pobytu, jak również określenie celu pobytu osób, powoduje wątpliwości interpretacyjne, negatywnie wpływając na pobór tych opłat.

Opłata miejscowa i opłata uzdrowiskowa będą pobierane nie dłużej niż przez 30 nocy. Osoby, którym usługi zakwaterowania świadczone będą przez okres powyżej 30 następujących po sobie nocy w obiektach znajdujących się w miejscowości lub w części miejscowości na terenie danej gminy, w których w prowadzono opłatę miejscową lub opłatę uzdrowiskową, będą zwolnione z tych opłat. Zapobiegnie to pobieraniu opłat m.in. od osób przebywających w związku z wykonywaniem pracy, w tym sezonowej oraz w związku z pobieraniem nauki: w miejscowościach lub częściach miejscowości, w których wprowadzono te opłaty.

Proponuje się również zastąpienie obecnie obowiązującego art. 17 ust. 2a upol, który zawiera regułę postępowania w przypadku, gdy na tę samą osobę nałożony został obowiązek

uiszczenia dwóch opłat, rozwiązaniem, które ma nie dopuścić w ogóle do wystąpienia takich sytuacji. Projektowany art. 17 ust. 2 upol ma na celu zapobieżenie wprowadzeniu dwóch opłat w tej samej miejscowości lub części miejscowości.

- **określenie momentu powstania obowiązku podatkowego oraz obowiązku zapłaty opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej wprowadzenie możliwości uzależnienia świadczenia usługi zakwaterowania od dokonania wpłaty na poczet należnej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowskiej**

Moment powstania obowiązku podatkowego z tytułu opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej określono na dzień stanowiący początek okresu, w którym osobie zobowiązanej do uiszczenia opłaty, rozpoczęto świadczenie usługi zakwaterowania w danym obiekcie. Natomiast obowiązek zapłaty opłat powstanie ostatniego dnia tego okresu. W przypadku zmiany obiektu zakwaterowania, obowiązek podatkowy oraz obowiązek zapłaty opłaty powstanie zatem w każdym z tych obiektów, co ma na celu ułatwienie płatnikom pobierania opłaty. Jeżeli podatnik będzie przebywał w miejscowości lub jej części, w której wprowadzono opłatę, powyżej 30 nocy, a tym samym spełni warunek uprawniający do zwolnienia, ale w trakcie tego pobytu zmieni miejsce zakwaterowania, płatnik pobierze od niego opłatę w każdym z tych obiektów, z wyjątkiem obiektu, w którym nastąpi przekroczenie limitu 30 następujących po sobie nocy. Przekroczenie limitu ustalone będzie na podstawie przedstawionych przez podatnika potwierdzeń zapłaty opłaty w innym obiekcie lub innych obiektach. W pozostałych przypadkach zapłacona opłata będzie zwracana na podstawie przepisów dotyczących stwierdzenia nadpłaty przewidzianych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: Ordynacja podatkowa) na wniosek osoby, która uiściła opłatę¹⁵.

Płatnik będzie mógł uzależnić rozpoczęcie świadczenia usługi zakwaterowania od dokonania wpłaty na poczet należnej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowskiej, w dniu rozpoczęcia świadczenia tej usługi, w wysokości odpowiadającej kwocie, odpowiednio, opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowskiej od deklarowanej liczby nocy, przez które będzie świadczona usługa zakwaterowania w danym obiekcie. Jeżeli kwota dokonanej wpłaty na poczet należnej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowskiej przewyższy kwotę należnej opłaty, płatnik zwróci różnicę osobie, która dokonała tej wpłaty w ostatnim dniu świadczenia usługi zakwaterowania w danym obiekcie.

¹⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 622

Umożliwienie płatnikom uzależnienia świadczenia usługi zakwaterowania od dokonania wpłaty na poczet należnej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowskiej ma zapobiegać sytuacjom, w których z powodu nieuiszczenia należnej opłaty przed opuszczeniem obiektu przez osobę zobowiązaną do jej zapłaty, podmiot udzielający zakwaterowania musiałby uregulować za taką osobę należną daninę, aby nie narażać się na konsekwencje z art. 30 § 1 Ordynacji podatkowej (odpowiedzialność płatnika z tytułu niepobrania podatku oraz niewpłacenia podatku, który został pobrany).

Ustawa Ordynacja podatkowa w art. 30 § 5 przewiduje wyłączenie odpowiedzialności płatnika za niepobrany podatek, jeśli nie został on pobrany z winy podatnika. Organ podatkowy wydaje wówczas decyzję o odpowiedzialności podatkowej podatnika. Rozwiązanie to może mieć zastosowanie wyłącznie w razie wystąpienia winy podatnika. Płatnik jest zatem zobowiązany do dołożenia należytej staranności, aby pobrać od podatnika należną opłatę, i w tym celu będzie mógł uzależnić świadczenie usługi zakwaterowania od dokonania wpłaty na poczet należnej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowskiej.

Pobrana opłata miejscowa lub opłata uzdrowska stanowić będzie kwotę odpowiadającą iloczynowi nocy, przez które była świadczona usługa zakwaterowania i właściwej stawki tej opłaty. Analogicznie jak w obowiązującym stanie prawnym przewidziane będą odrębne stawki opłaty miejscowej: w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne oraz walory krajobrazowe oraz w miejscowościach lub w częściach miejscowości, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskiej oraz stawka opłaty uzdrowskiej w miejscowościach lub w częściach miejscowości, którym nadano status uzdrowska.

Stawki opłat wynosić będą w 2027 r. odpowiednio: 3,56 zł, 5,03 zł oraz 6,86 zł – za noc, przez którą świadczona była usługa zakwaterowania (projektowany art. 17 ust. 18 upol). Górne granice tych stawek będą corocznie waloryzowane zgodnie z mechanizmem przeliczania tych stawek wynikającym z art. 20 upol.

- **określenie zakresu zwolnień z opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej**

W obecnym stanie prawnym opłat nie pobiera się od osób niewidomych i ich przewodników.

Upol nie definiuje „osoby niewidomej”, jak również pojęcia „przewodnika”. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi na stronie Biura Pełnomocnika do Spraw Osób

Niepełnosprawnych¹⁶, „z punktu widzenia orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, za osoby niewidome można uznać osoby legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności z symbolem przyczyny niepełnosprawności 04 – O, natomiast osoby będące w posiadaniu orzeczenia ustalającego inny stopień niepełnosprawności niż znaczny, można uznać za niedowidzące w zależności od stopnia upośledzenia wzroku”.

Mając na uwadze powyższe stanowisko, proponuje się, aby z opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej zwolnione były osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a w przypadku osób w wieku do 16 lat orzeczeniem o niepełnosprawności, wydawanymi zgodnie z odrębnymi przepisami¹⁷. Zakresem zwolnieniem objęte zostaną osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym, bez względu na rodzaj niepełnosprawności, jak również niepełnosprawne dzieci do lat 16.

Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 r. ok. 3,5 mln osób posiada orzeczenie potwierdzające niepełnosprawność wydane przez organ do tego uprawniony, przy czym szacuje się, że około 25,2% z nich posiada orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym. Jednocześnie z przeprowadzonego badania ankietowego na reprezentatywnej próbie osób z niepełnosprawnościami na potrzeby raportu Ministerstwa Sportu i Turystyki „Aktywność turystyczna osób niepełnosprawnych”¹⁸ wynika, że 19% z tych osób wyjeżdża w celach turystycznych (wyjazdy krajowe). Aktywnych turystycznie jest zatem prawdopodobnie ok. 166,5 tys. osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym.

Proponowane rozwiązanie eliminujące rozróżnienie osób z niepełnosprawnościami na gruncie upol obejmie potencjalnie znaczną grupę osób, które do tej pory zobowiązane były do uiszczenia opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowskiej.

Zakresem zwolnienia zostanie objęta jedna osoba towarzysząca osobie legitymującej się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności w stopniu znacznym. Jest to rozszerzenie obecnego zakresu zwolnienia dopuszczającego korzystanie z tej preferencji jedynie przez przewodników osób niewidomych. W wyniku postulowanej zmiany osoba faktycznie sprawująca opiekę nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym, wspierająca ją w

¹⁶ <https://niepelnosprawni.gov.pl/baza-wiedzy/najczesciej-zadawane-pytania/orzekanie-o-niepelnosprawnosci/>

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U z 2025 r. poz. 913, z późn. zm.).

¹⁸ <https://api.turystyka.gov.pl/administration/assets/media-files/1704449167937/Raportkoncowy-AktywnoscTurystycznaosobniepelnosprawnych.pdf>

codziennym funkcjonowaniu i komunikacji społecznej, ustanowiona zarówno prawnie, jak i na podstawie umowy, a także niezwiązana żadną umową z osobą niepełnosprawną, czyli każda osoba, z której pomocy faktycznie korzysta osoba niepełnosprawna i towarzysząca takiej osobie podczas pobytu w miejscowości, w której jest pobierana opłata miejscowa albo opłata uzdrowskowa, nie zapłaci takiej opłaty.

Osoby, którym przez okres powyżej 30 następujących po sobie nocy świadczone będą usługi zakwaterowania w obiektach znajdujących się miejscowościach lub częściach miejscowości, w których wprowadzono opłatę miejscową albo opłatę uzdrowskową, nie zapłacą opłat (kwestia ta została już wyjaśniona powyżej).

Zwolnienie – pod warunkiem wzajemności – dla członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz inne osoby zrównane z nimi na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych, jeżeli nie są obywatelami polskimi i nie mają miejsca pobytu stałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zostanie utrzymane.

Zwolnienie dla osób przebywających w szpitalach stało się zbędne z uwagi na fakt, że w szpitalach nie są świadczone usługi zakwaterowania w rozumieniu proponowanego art. 1a ust. 1 pkt 8 upol.

Zbędne będzie również, uregulowane obecnie w art. 17 ust. 2 pkt 4 upol, zwolnienie z opłat podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo opłatę uzdrowskową, w konsekwencji powiązania projektowanej konstrukcji opłat z zakwaterowaniem w obiektach hotelarskich i wskazanych zakładach lecznictwa uzdrowskowego, co eliminuje zasadność utrzymania tego zwolnienia.

- **zastąpienie nieefektywnego rozwiązania w postaci poboru opłaty miejscowej oraz uzdrowskowej przez inkasenta ich obligatoryjnym poborem przez płatnika**

Obecnie pobór opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskowej, w większości przypadków, jest realizowany przez wyznaczonych inkasentów tych opłat. Inkasentami są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, prowadzące: hotele, ośrodki wypoczynkowe, pensjonaty, sanatoria, kwatery, wynajmujące domy letniskowe, campingi, pola namiotowe. Inkasentem tych opłat może zostać wyznaczona przez gminę osoba, np. sołtys lub pracownik urzędy gminy.

Dowodem pobrania przez inkasenta wpłaty opłaty jest pokwitowanie na blankiecie z kwitariusza przychodowego. Oryginał pokwitowania wpłaty otrzymuje wpłacający, a kopia

pokwitowania pozostaje w kwitariuszu przychodowym¹⁹. Rozliczanie z przekazanych inkasentowi kwitariuszy, z wpłat pobranych od podatników oraz z wpłat dokonanych do kasy i na rachunek bieżący urzędu regulują odrębne przepisy²⁰.

Ze względu na mankamenty istniejących rozwiązań w zakresie poboru opłat, a w szczególności z uwagi na nieskuteczność ich poboru przez inkasenta, proponuje się wprowadzenie obowiązkowego poboru opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej przez płatników, tj. przez podmioty świadczące usługi zakwaterowania.

Płatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu²¹. Płatnik, który nie wykonał tych obowiązków, odpowiada za podatek niepobrany lub podatek pobrany i niewpłacony. W przypadku płatnika jest zatem szerszy zakres odpowiedzialności niż w przypadku inkasenta, który odpowiada jedynie za podatek pobrany i niewpłacony²².

Płatnicy będą pobierać opłatę miejscową i opłatę uzdrowiskową od osób zobowiązanych do ich zapłaty ostatniego dnia świadczenia usługi zakwaterowania i przekazywać ją w terminie do 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym pobrali opłatę, na rachunek właściwego organu podatkowego. Płatnik będzie zobowiązany wydać potwierdzenie wpłacenia kwoty tytułem dokonania wpłaty na poczet należnej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowiskowej lub opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowiskowej.

Płatnicy będą obowiązani prowadzić, odrębnie dla każdego obiektu, w którym będą świadczyć usługi zakwaterowania, rejestr opłaty miejscowej albo rejestr opłaty uzdrowiskowej. Zaproponowany zakres informacji zawartych w rejestrze pozwoli na prawidłowe obliczenie przez płatnika wysokości należnej opłaty i będzie obejmował następujące dane:

- 1) liczba porządkowa;
- 2) data rozpoczęcia okresu świadczenia usługi zakwaterowania;
- 3) imię i nazwisko oraz adres zamieszkania osoby, której świadczona jest usługa zakwaterowania, a w przypadku zorganizowanych grup dzieci lub młodzieży

¹⁹ § 28 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1375).

²⁰ § 29 rozporządzenia wskazanego w odnośniku nr 17.

²¹ Art. 8 Ordynacji podatkowej.

²² Art. 30 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej.

szkolnej imię i nazwisko oraz adres zamieszkania opiekuna grupy oraz liczbę dzieci i młodzieży w tej grupie;

4) kwota dokonanej wpłaty na poczet należnej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowiskowej,

5) data zakończenia okresu świadczenia usługi zakwaterowania;

6) stawka opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowiskowej albo tytuł niepobrania tej opłaty;

7) liczba nocy, za które została pobrana opłata miejscowa albo opłata uzdrowiskowa;

8) kwota pobranej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowiskowej;

9) podsumowanie kwot pobranej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowiskowej w podziale na poszczególne miesiące.

Do rejestru będą wpisywane również dane osób, którym świadczona jest usługa zakwaterowania, zwolnione z opłat, co wynika z konieczności zapewnienia prawidłowego i rzetelnego wywiązywania się przez płatnika z nałożonych na niego obowiązków oraz umożliwienie dokonania weryfikacji zasadności niepobrania opłaty w konkretnej sytuacji.

Prowadzenie rejestru w większości przypadków nie będzie zupełnie nowym zadaniem, gdyż obowiązujące przepisy umożliwiają gminom nałożenie na inkasentów opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowiskowej obowiązku prowadzenia ewidencji osób zobowiązanych do uiszczenia tych opłat. Gminy korzystają z przedmiotowego upoważnienia, co oznacza, że w większości przypadków ewidencja prowadzona przez inkasentów zostanie zastąpiona rejestrem o podobnym zakresie zawartych w nim danych, niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego poboru opłat.

Obowiązek prowadzenia rejestru przez płatnika będzie jednoznaczny z obowiązkiem prowadzenia księgi w rozumieniu ustawy z dnia 10 września 1991 r. Kodeks karny skarbowy²³. W myśl tej ustawy księgami są:

1) księgi rachunkowe;

2) podatkowa księga przychodów i rozchodów;

3) ewidencja;

²³ Dz.U. z 2025 r. poz. 633, z późn. zm.

4) rejestr;

5) inne podobne urządzenia ewidencyjne, do których prowadzenia zobowiązuje ustawa, a w szczególności zapisy kasy rejestrującej.

W konsekwencji w razie nieprowadzenia lub nierzetelnego prowadzenia tego rejestru płatnik będzie podlegał karom przewidzianym w Kodeksie karnym skarbowym przewidzianym w art. 60 i 61 tej ustawy.

Płatnicy będą przekazywać organowi podatkowemu informację o łącznej kwocie opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowskiej pobranej w danym miesiącu (jedna informacja w przypadku prowadzenia kilku obiektów na terenie właściwości tego samego organu podatkowego), zawierającą następujące dane:

- 1) okres, za który jest składana informacja;
- 2) miejsce złożenia informacji (nazwa i adres siedziby organu podatkowego);
- 3) cel składania informacji:
 - a) złożenie informacji,
 - b) korekta informacji;
- 4) dane płatnika:
 - a) nazwę (firmę) albo imię i nazwisko,
 - b) identyfikator podatkowy,
 - c) imię i nazwisko, numer telefonu lub adres poczty elektronicznej osoby wskazanej do kontaktu;
- 5) adres i nazwa obiektu, w którym są świadczone usługi zakwaterowania;
- 6) łączna kwota pobranej opłaty miejscowej albo opłaty uzdrowskiej;
- 7) podpis płatnika lub osoby wyznaczonej do obliczenia i pobrania opłaty uzdrowskiej albo opłaty miejscowej, lub podpis pełnomocnika płatnika;
- 8) pouczenie, że informacja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2026 r. poz. 268 i 516).

Informacja będzie składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo w postaci papierowej. W przypadku informacji składanych za pomocą środków komunikacji

elektronicznej będzie opatrywana kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępni, w formie dokumentu elektronicznego, wzór informacji oraz zamieści w Biuletynie Informacji Publicznej wzór informacji składanej w postaci papierowej.

Przewiduje się obligatoryjne zryczałtowane wynagrodzenie dla płatników z tytułu terminowego wpłacania prawidłowo pobranej opłaty w wysokości 10% kwoty opłaty. Kwota obliczona w ten sposób będzie minimalnym wynagrodzeniem, gdyż rada gminy będzie mogła podwyższyć jego wysokość w drodze uchwały. Wypłata wynagrodzenia przez właściwy organ podatkowy będzie następowała w terminie do końca miesiąca, w którym płatnik dokonał terminowej wpłaty prawidłowo pobranych opłat.

Zaproponowane w projekcie ustawowe minimalne zryczałtowane wynagrodzenie płatnika opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej w wysokości 10% kwoty tych opłat zostało ustalone na podstawie analizy stawek wynagrodzeń inkasentów, dotychczas uchwalanych przez rady gmin.

Zaproponowane rozwiązanie dotyczące wynagrodzenia dla płatnika jest korzystniejsze niż obecne rozwiązanie w zakresie opłaty za inkaso, gdyż w myśl obowiązujących przepisów rada gminy może, ale nie musi, wprowadzić wynagrodzenie dla inkasenta, jak również nie jest określona minimalna wysokość wynagrodzenia za inkaso, w razie jego wprowadzenia.

- **wprowadzenie kryteriów różnicowania wysokości stawek opłaty miejscowej i uzdrowskiej oraz wprowadzania zwolnień z tych opłat**

Gminy w ramach posiadanej samodzielności finansowej i autonomii podatkowej mogą samodzielnie kształtować politykę podatkową, zgodnie ze swoją właściwością terytorialną. Uprawnienia te wywodzą się z art. 167 i 168 Konstytucji RP – przepisów, które konstytucyjnie określają zakres władztwa podatkowego samorządu terytorialnego będącego gwarancją samodzielności finansowej gminy. Wyrazem posiadanej autonomii jest możliwość różnicowania wysokości stawek podatków i opłat lokalnych oraz wprowadzania zwolnień z tych opłat.

Aby w większym stopniu niż dotychczas umożliwić gminom wykorzystanie narzędzia polityki fiskalnej, jakim jest różnicowanie stawek podatków i opłat – zgodnie z własną polityką i możliwościami finansowymi danej gminy, proponuje się wskazanie w upolwyczerpującym katalogu kryteriów różnicowania wysokości stawek opłaty miejscowej i

opłaty uzdrowiskowej, oraz wprowadzania przez rady gmin zwolnień z tych opłat. Kryteriami tymi będą:

- a) lokalizacja lub rodzaj obiektu, w którym jest świadczona usługa zakwaterowania,
- b) część roku, w którym są pobierane te opłaty,
- c) długość pobytu osoby zobowiązanej do zapłaty tych opłat,
- d) miejsce zamieszkania osoby zobowiązanej do zapłaty tych opłat w gminie, w której je ustanowiono,
- e) wiek osoby zobowiązanej do zapłaty tych opłat,
- f) posiadanie przez osobę zobowiązaną do zapłaty tych opłat Karty Dużej Rodziny, o której mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny²⁴.

Wprowadzenie możliwości różnicowania stawek opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej oraz wprowadzania zwolnień ze względu na wiek osoby zobowiązanej do ich zapłaty, umożliwi uchwalenie niższej stawki np. dla dzieci i osób starszych, w określonym wieku. Będzie również możliwe zwolnienie takich osób z opłaty miejscowej lub uzdrowiskowej.

Wprowadzane rozwiązanie polegające na wskazaniu w drodze ustawy kryteriów, w tym również podmiotowych, różnicowania stawek opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej, a także określenie w drodze ustawy kategorii podmiotów, które mogą być zwolnione z obu opłat, jest zgodne z Konstytucją RP i wyrażoną w niej zasadą wyłączności ustawowej w prawie daninowym, zgodnie z którą nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy²⁵.

- **Dodatkowe zmiany o charakterze dostosowującym**
- eliminacja zwolnienia dla osób przebywających w szpitalach (przyczyny wyjaśniono powyżej);
- eliminacja zwolnienia dla podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo opłatę uzdrowiskową (przyczyny wyjaśniono powyżej);

²⁴Dz. U. z 2024 r. poz. 1512

²⁵ Art. 217 Konstytucji RP.

- zmiana treści przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia Rady Ministrów, określającego warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, następuje w związku z rezygnacją z celów pobytu, jako przesłanki determinującej pobieranie opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej, oraz wprowadzeniem pobierania tych opłat w miejscowościach, w których świadczona jest usługa zakwaterowania (proponowany art. 17 ust. 20 upol);
- w związku z zaproponowaną treścią art. 17 ust. 1 upol, z którego wynikać będzie obowiązek określenia przez radę gminy miejscowości lub części miejscowości, w których wprowadza się opłatę miejscową, przepis stanowiący obecnie podstawę do ustalania wykazu miejscowości, w których pobiera się tę opłatę (art. 17 ust. 5 upol), stanie się zbędny;
- zmiany w art. 19 pkt 1–3 upol wynikają z faktu, iż zagadnienia dotyczące opłaty miejscowej oraz opłaty uzdrowskiej, w tym: określenie wysokości stawek tych opłat, zasady ich ustalania, poboru i termin płatności, zostały uregulowane kompleksowo w art. 17 upol; z tych samych powodów zaproponowano zmiany o charakterze dostosowującym w art. 20 i art. 20a upol.

2. Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych

Proponowana zmiana w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych jest związana ze zmianami w upol w zakresie, w jakim ustawa ta przyznaje prawo do zryczałtowanego wynagrodzenia płatnikom z tytułu terminowego wpłacania prawidłowo pobranej opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej. Na gruncie przepisów o podatku dochodowym przedmiotowe wynagrodzenie będzie stanowiło przychód podlegający opodatkowaniu.

W celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości z określeniem źródła przychodów z tytułu przedmiotowego wynagrodzenia w podatku dochodowym od osób fizycznych, proponuje się wskazanie w art. 14 w ust. 2 w pkt 10 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, że wynagrodzenie to będzie zaliczane do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, analogicznie jak wynagrodzenie płatników z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa. Wynagrodzenie to będzie przychodem z pozarolniczej działalności gospodarczej, gdy będzie związane z terminowym pobieraniem opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej w związku ze świadczeniem przez płatnika usługi zakwaterowania w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (tj. gdy wynagrodzenie otrzyma przedsiębiorca).

W przypadku, gdy wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania prawidłowo pobranej opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej otrzyma płatnik w związku ze świadczeniem usługi zakwaterowania poza działalnością gospodarczą, np. gdy takie wynagrodzenie otrzyma rolnik za wpłacenie opłaty pobranej w związku z wynajmowaniem pokoi lub miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonym przez niego gospodarstwie rolnym, to źródłem przychodu z tytułu takiego wynagrodzenia będzie art. 10 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 13 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przepis art. 13 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie wymaga jednak z tego względu zmiany dostosowawczej.

3. Zmiany w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych.

W celu urealnienia kwoty zwolnienia proponuje się podniesienie limitu zwolnienia sprzedaży rzeczy ruchomych z 1000 zł do 3000 zł, co pozytywnie wpłynie na uwolnienie od podatku drobnego obrotu nieprofesjonalnego. Zaproponowane w projekcie podniesienie limitu zwolnienia sprzedaży rzeczy ruchomych do 3000 zł jest efektem skalibrowania tej „niewielkiej” wartości przyjmowanej przy zwolnieniu z PCC umów sprzedaży, z uwzględnieniem skumulowanego wzrostu cen, które od 2001 r. wzrosły o blisko 111%, oraz wzrostu siły nabywczej obywateli, wyrażającego się we wzroście przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej o 297%.

IV. Przepisy przejściowe

- **Przepisy przejściowe w zakresie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych**
- **Art. 4** reguluje kwestię dotyczącą stosowania dotychczasowych przepisów do postępowań w sprawie opłaty miejscowej lub uzdrowskiej wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy.
- **Art. 5** reguluje kwestię poboru opłaty miejscowej lub uzdrowskiej w przypadku pobytu osób fizycznych w miejscowościach, w których przed dniem 1 stycznia 2027 r. wprowadzono opłatę miejscową lub uzdrowską, który rozpoczął się i nie zakończył przed dniem 1 stycznia 2027 r. Do części pobytu przypadającej przed dniem 1 stycznia 2027 r. stosowane będą przepisy dotychczasowe, a do części pobytu od dnia 1 stycznia 2027 r. przepisy w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą, przy czym obowiązek podatkowy z tytułu świadczenia tej osobie usługi zakwaterowania powstanie w dniu 1 stycznia 2027 r.
- **Art. 6** reguluje kwestię obowiązywania przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 upol. Na tej podstawie zostało wydane rozporządzenie Rady

Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. W związku z projektowaną zmianą treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego polegającą na zmianie wytycznych dotyczących treści tego aktu, istnieje konieczność uregulowania w przepisach przejściowych kwestii obowiązywania aktu wykonawczego wydanego na podstawie tak zmienionego przepisu upoważniającego.²⁶ Proponuje się, aby z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy ww. rozporządzenie Rady Ministrów straciło moc. Do tego czasu zostanie wydane nowe rozporządzenie, które wejdzie w życie od 1 stycznia 2027 r.

- **Art. 7** reguluje kwestie utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów, które z dniem 1 stycznia 2027 r. zostaną uchylone (tj. na podstawie art. 17 ust. 5 upol – w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową i art. 19 pkt 1 lit. b-d upol – w sprawie wysokości stawek opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej) lub zmienione (art. 17 ust. 1 i 1a upol – w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej i w sprawie wprowadzenia opłaty uzdrowskiej i art. 19 pkt 2 i 3 upol, jeżeli ich przedmiotem jest opłata miejscowa lub opłata uzdrowska) – z uwagi na fakt, że nie podlegają one zmianie, tylko wymagają podjęcia nowej uchwały przez radę gminy, w związku z projektowanymi przepisami.

- **Art. 8** reguluje kwestię obowiązywania aktów prawa miejscowego (uchwał rad gmin) wydanych na podstawie zmienianego art. 19 pkt 2 i 3 upol, które nie regulują opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowskiej.

Przepis art. 19 pkt 2 stanowi obecnie podstawę prawną do zarządzenia przez radę gminy w drodze uchwały, poboru opłat: miejscowej, uzdrowskiej, targowej, od posiadania psów oraz reklamowej w drodze inkasa oraz określenia wynagrodzenia za inkaso, a dodatkowo, w przypadku opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej, do wprowadzenia obowiązku prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowskiej oraz określenia szczegółowego zakresu danych zawartych w tych ewidencjach.

Wobec proponowanej zmiany art. 19 pkt 2 upol, która pociąga za sobą konieczność uregulowania w przepisach przejściowych kwestii obowiązywania aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego²⁷, proponuje się, aby dotychczasowe uchwały, poza regulującymi opłaty: miejscową lub uzdrowską, tj. uchwały

²⁶W myśl § 32 ust. 2, w związku z § 143, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

²⁷j.w.

dotyczące opłaty targowej, opłaty od posiadania psów i opłaty reklamowej zachowały ważność do czasu wydania uchwał na podstawie zmienionego art. 19 pkt 2 upol, nie dłużej niż do 31 grudnia 2027 r.

Przepis art. 19 pkt 3 stanowi natomiast podstawę prawną do wprowadzenia innych niż wymienione w upol zwolnień przedmiotowych z opłat lokalnych.

Wobec proponowanej zmiany art. 19 pkt 3 upol, która pociąga za sobą konieczność uregulowania w przepisach przejściowych kwestii obowiązywania aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego²⁸, proponuje się, aby analogicznie jak w przypadku uchwał dotyczących inkasa dotychczasowe uchwały, poza regulującymi opłaty: miejscową lub uzdrowiskową, zachowały ważność do czasu wydania uchwał na podstawie zmienionego art. 19 pkt 3 upol, nie dłużej niż do 31 grudnia 2027 r.

- **Przepis przejściowy w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych**

Zgodnie z art. 9 do czynności cywilnoprawnych, które zostaną dokonane przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, zastosowanie będzie mieć art. 9 pkt 6 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych w brzmieniu dotychczasowym.

V. Wejście w życie ustawy

Proponuje się, aby zmiany w zakresie opłaty miejscowej i uzdrowiskowej oraz w zakresie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych weszły w życie 1 stycznia 2027 r., a w zakresie PCC z uwagi na wprowadzenie pozytywnych rozwiązań dla podatników PCC, po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia projektowanej ustawy.

VI. Dodatkowe informacje

Projektowana regulacja nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana regulacja nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych²⁹.

Projektowana ustawa nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, o którym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady

²⁸ j.w.

²⁹ Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.

Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów³⁰ w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa, jako dotycząca funkcjonowania samorządu terytorialnego, zostanie przedstawiona do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projektowana regulacja może mieć wpływ na przedsiębiorców z uwagi na zwiększenie zakresu odpowiedzialności podmiotów świadczących usługi zakwaterowania z tytułu obowiązkowego pełnienia funkcji płatnika opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa³¹ oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

³⁰ M. P. z 2026 r. poz. 404.

³¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 677, z późn. zm.