



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

PT.04.7334.6.2017

08. 09. 2017

**Pan
Zygmunt Frankiewicz
Prezes Zarządu
Związku Miast Polskich
ul. Robocza 42
61-517 Poznań**

Wielu honoru Pań Prezencie!

W nawiązaniu do ustaleń z posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich, które odbyło się 24 sierpnia br., przesyłam projekt ustawy zmieniającej ustawę o podatkach lokalnych oraz ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (wraz z uzasadnieniem). Nowelizacja wymienionych aktów prawnych umożliwia gminom fakultatywne wprowadzenie na swoim terenie opłaty turystycznej.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

USTAWA

z dnia 2017 r.

o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw¹

Art. 1. W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, 1579 i 1923 oraz z 2017 r. poz. 624, 1282, 1428, 1529 i 1566) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) opłatę turystyczną;”;

2) w art. 17

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rada gminy może wprowadzić opłatę turystyczną. Opłatę turystyczną pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w miejscowościach w których opłata została wprowadzona – za każdą rozpoczętą dobę pobytu.”;

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Opłaty turystycznej oraz opłaty uzdrowiskowej nie pobiera się:

1) 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;

2) od osób przebywających w szpitalach;

3) od osób niewidomych i ich przewodników;

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

4) od podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę turystyczną albo uzdrowską;

5) od zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej.”;

c) ust. 2a otrzymuje brzmienie:

„2a. Od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowska, nie pobiera się opłaty turystycznej.”;

d) uchyla się ust. 3

e) uchyla się ust. 4

f) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Rada gminy ustala miejscowości, w których pobiera się opłatę turystyczną oraz stawki opłaty turystycznej w tych miejscowościach. Możliwe jest różnicowanie stawek ze względu na lokalizację i rodzaj obiektu w którym opłata jest pobierana”;

3) w art. 19:

a) pkt 1 litera „b” otrzymuje brzmienie:

„b) stawka opłaty turystycznej nie może przekroczyć 2,22 zł dziennie”;

b) uchyla się literę „c”;

c) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a także może wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób, o których mowa w art. 17 ust. 1, zobowiązanych do uiszczenia opłaty turystycznej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tej ewidencji, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru opłaty turystycznej.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1453) wprowadza się następujące zmiany:

Art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. „c” otrzymuje brzmienie:

„c) turystycznej, uzdrowiskowej i od posiadania psów,”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie od 1 stycznia 2018 r.


RADCA PRAWNY
Kujawska
1570

Uzasadnienie

1. Potrzeba i cel zmiany przepisów dotyczących opłaty miejscowej

Oplata miejscowa została wprowadzona ustawą z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych i była pobierana od osób fizycznych przebywających okresowo w celach wypoczynkowych, zdrowotnych lub turystycznych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach. Wcześniej funkcjonowała opłata uzdrowiskowa. Przepisy dotyczące opłaty miejscowej funkcjonowały bez większych zmian do chwili obecnej. Dochód z tytułu opłaty miejscowej jest dochodem gmin. Opłata ma charakter fakultatywny.

Na 2478 gmin w 2016 r. opłatę miejscową pobierano w 223 z nich, a łączne dochody z tego tytułu wyniosły 36,8 mln zł.

Stosunkowo mała popularność opłaty wynika z trudności w spełnieniu warunków, jakie ustawodawca przewidział dla gmin, w których pobór opłaty jest możliwy. Gminy, które decydują się na pobieranie opłaty muszą spełnić warunki klimatyczne, krajobrazowe i umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, sprecyzowane w rozporządzeniu 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. 185). Za spełnienie minimalnych warunków klimatycznych uznaje się zachowanie na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.), na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska oraz w miejscowości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska. W szczególności pierwszy z wymogów przysparza wiele nieporozumień, które w konsekwencji powodują niemożność poboru opłaty miejscowej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.) obszar kraju dzieli się na strefy, a dane dotyczące przekroczeń dopuszczalnych stężeń dotyczą całej strefy. Polska została podzielona na 46 takich stref. Strefy ustala się w oparciu o następujące kryteria: aglomeracje o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys.; miasta o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.; pozostały obszar województwa. Jeżeli stężenia zanieczyszczenia na terenie strefy nie przekraczają poziomów dopuszczalnych, strefa zaliczana jest do kategorii „A”, jeżeli poziomy dopuszczalne są

przekroczone – strefa zaliczana jest do kategorii „C”. Przyjęty podział powoduje, że w tej samej strefie mogą znaleźć się gminy oddalone od siebie w linii prostej nawet o 100 km, a pomiędzy tymi gminami może być zlokalizowana miejscowość zaliczona formalnie do innej strefy (np. miasto pow. 100 tys. mieszkańców). Przy nikłym wpływie na przemieszczanie się zanieczyszczeń gminy, w których badania wykazują brak przekroczeń dopuszczalnych ponoszą niejako karę, za zanieczyszczenia funkcjonujące w innych gminach.

Związywanie możliwości poboru opłaty miejscowej od spełniania norm klimatycznych w polskim porządku prawnym jest absurdalne również z innego powodu. Otóż opłata miejscowa, często nazywana nieprawidłowo: klimatyczną i wiązana w powszechnej świadomości z czystym powietrzem – w istocie nie ma żadnego przełożenia na fakt braku trujących substancji w powietrzu w miejscowościach w których jest pobierana. Spełnienie warunków klimatycznych uzależnione jest od braku przekroczeń norm nazwanych jako „dopuszczalne”. Tymczasem w przypadku silnie rakotwórczego benzo(a)pirenu (B(a)P), dla którego bada się poziom „docelowy” (czyli przekroczenie norm nie wpływa na możliwość poboru opłaty miejscowej), poziom tych właśnie stężeń docelowych był w 2015 r. przekroczony niemal na całej powierzchni Polski.² Dodając do tego nikłą możliwość wpływania samorządów na zmiany w przepisach, które mogłoby być akceleratorem realnej poprawy jakości powietrza, przepisy regulujące opłatę miejscową wymagają przystosowania do obecnych realiów, tak aby nie tworzyły fałszywego obrazu tej opłaty jako związanej z czystym powietrzem i nie były skonstruowane w sposób pozbawiający gmin dochodów bez ich winy.

Porównując rozwiązania prawne funkcjonujące w innych krajach, zasadna jest ich wzorem zmiana polskich regulacji poprzez zastąpienie opłaty miejscowej na opłatę turystyczną, jako klasyczną opłatę pobytową. Opłata turystyczna stała się zjawiskiem powszechnym w Europie i poza nią, obowiązuje zarówno w krajach, które starają się turystów przyciągać, jak i ograniczać czy też profilować ruch turystyczny. Przykładami poboru opłaty mogą być takie kraje jak: Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, Belgia, Portugalia, Węgry, Turcja, Tunezja, Egipt czy też Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Szacuje się, że w turystycznych obiektach noclegowych w 2016 r. udzielono 76,8 mln noclegów, (o 7,8% więcej niż w 2015 r. – 71,2 mln), w tym turystom zagranicznym – 15,0 mln (o 8,9% więcej niż w roku poprzednim – 13,8 mln). Turyści zagraniczni jako miejsce

² <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/maps/air/quality/type/R>

swojego zakwaterowania najczęściej wybierali hotele – 11,2 mln noclegów (o 9,4% więcej niż 2015 r. – 10,2 mln).³

Wg. danych Ministerstwo Sportu i Turystyki w roku 2016 udział gospodarki turystycznej w PKD wyniósł 6%. Jednak rozwój tego działu gospodarki wymaga dużych nakładów nie tylko ze strony budżetu centralnego ale także zwiększenia wydatków ponoszonych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost liczny turystów wiąże się z koniecznością ponoszenia przez gminy dodatkowych wydatków związanych z szeroko pojmowaną obsługą turystów, np. na utrzymanie czystości, rewitalizację przestrzeni czy też zapewnienie lub/i poprawę bezpieczeństwa zarówno turystów jak i mieszkańców gminy.

Obecnie w wielu miastach europejskich atrakcyjnych turystycznie, coraz częściej podnoszone są argumenty o uciążliwościach dla mieszkańców spowodowanych ruchem turystycznym.

Pozyskiwanie środków od turystów w postaci symbolicznej (np. w stosunku do kosztów noclegu) opłaty turystycznej, stanowiłoby swoistą rekompensatę dla społeczności lokalnej, łagodzącej negatywne zjawiska związane z turystyką.

2. Obecny stan faktyczny

Opłata miejscowa jest opłatą fakultatywną (od 1 stycznia 2016 r.), uregulowaną w art. 17 i art. 19 pkt 1 lit. „b” ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, a do jej wprowadzenia konieczne jest podjęcie stosownej uchwały przez radę gminy.

Obecnie można ją pobierać od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:

- 1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach,
 - 2) w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 651 i 742).
- za każdą rozpoczętą dobę pobytu w takich miejscowościach.

³ źródło: GUS.

W ustawie zawarto delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia precyzującego minimalne warunki klimatyczne, krajobrazowe i umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych.

Zgodnie z rozporządzeniem 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. 185) pobór opłaty jest dopuszczalny gdy spełnione są warunki klimatyczne, krajobrazowe, umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych - przy czym zakłada się, że muszą być spełnione wszystkie trzy warunki łącznie.

Za spełnienie minimalnych warunków klimatycznych uznaje się zachowanie:

- 1) na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, z późn. zm.), na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska;
- 2) w miejscowości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Za minimalne warunki krajobrazowe uznaje się występowanie na terenie gminy, na obszarze której położona jest miejscowość, jednego z elementów środowiska przyrodniczego istotnych dla wypoczynku (1) lub jednego z walorów krajoznawczych (2).

Za elementy środowiska przyrodniczego istotne dla wypoczynku (1) uznaje się: szatę roślinną (tj. lasy i użytki rolne w rozumieniu przepisów o podatkach i opłatach lokalnych, zajmujące łącznie ponad 80% powierzchni gminy); wody (tj. wody przybrzeżne, morskie wody wewnętrzne, śródlądowe wody powierzchniowe - w rozumieniu przepisów prawa wodnego); wody w kąpieliskach spełniające wymagania określone w przepisach prawa wodnego; urozmaiconą rzeźbę terenu (tj. wyżyny, góry).

Za walory krajoznawcze uznaje się: osobliwości fauny lub flory; skałki lub grupy skał; wąwozy, doliny lub przełomy rzeczne; wodospady, źródła lub wywierzyska; jaskinie lub groty; głązy narzutowe lub głazowiska; parki zabytkowe; zbiory przyrodnicze; ogrody botaniczne lub ogrody zoologiczne; punkty widokowe; parki narodowe, parki krajobrazowe lub rezerваты przyrody; rezerваты archeologiczne; skanseny lub ośrodki twórczości ludowej; zabytki architektury lub budownictwa; zbiory artystyczne; muzea; obiekty historyczno-

wojskowe; miejsca martyrologii; zabytki działalności gospodarczej lub techniki; imprezy kulturalne.

Za minimalne warunki umożliwiające pobyt w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych uznaje się istnienie w miejscowości bazy noclegowej w obiektach hotelarskich i innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, w rozumieniu przepisów o usługach turystycznych.

W przypadku, gdy na terenie gminy występuje miejscowość lub miejscowości spełniające przesłanki (wszystkie trzy łącznie), rada gminy ma kompetencje do ustalenia tych miejscowości w drodze uchwały.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, przewiduje wyłączenia podmiotowe z obowiązku uiszczenia opłaty miejscowej.

Opłata nie jest także pobierana od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowiskowa.

Stawka opłaty miejscowej jest ustalana w uchwale rady gminy i w 2017 r. nie mogła przekroczyć 2,17 zł, a w 2018 r. nie może być większa niż 2,22 zł.

3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Projekt ustawy zakłada zerwanie dotychczasowego powiązania opłaty miejscowej z normami klimatycznymi, walorami krajobrazowymi oraz warunkami umożliwiającymi pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. W zamian opłata turystyczna, wzorem innych państw, będzie klasyczną opłatą pobytową.

Zamiana konstrukcji opłaty wymaga zmiany jej nazwy poprzez dodanie punktu 5c w art. 1 ustawy, zakreślającej jej zakres przedmiotowy.

Zasadnicza różnica polega na odstąpieniu od formułowania warunków jakie muszą spełnić miejscowości, aby mogła być w nich pobierana opłata turystyczna, tj. wykreślenie z ustępu 1 artykułu 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, części przepisu dotyczącego wymogów klimatycznych, walorów krajobrazowych oraz warunków umożliwiających pobyt osób w tych celach. Konsekwentnie usunięty został przepis art. 17 ust. 1 pkt 2 dotyczący możliwości poboru opłaty 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 uzdrowiskowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1056).

Podobnie uchylono przepisy dotyczące delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia określającego minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (art. 17 ust. 3 i 4 ustawy).

Konstrukcja opłaty turystycznej w pozostałym zakresie jest podobna do zastępowanej opłaty miejscowej tj. nadal będzie to opłata fakultatywna, rada gmina które chcą ją wprowadzić powinna podjąć stosowną uchwałę, w której ustali miejscowości, w których pobiera się opłatę oraz stawkę. Nowością jest możliwość różnicowania stawki opłaty ze względu na lokalizację i rodzaj obiektu w którym jest pobierana.

Wysokość stawki opłaty będzie limitowana ustawowo i tak jak dotychczas limit ten będzie korygowany o stopień inflacji. Stawka maksymalna opłaty turystycznej na rok 2018 będzie taka sama jak przewidziana dotychczas dla opłaty miejscowej (2,22 zł). Dochody z tytułu opłaty turystycznej będą dochodami własnymi gmin.

Zachowane zostaną wyłączenia dla członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych (pod warunkiem wzajemności), osób przebywających w szpitalach, osób niewidomych i ich przewodników, podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę turystyczną albo uzdrowiskową i dla zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej.

Pobór opłaty będzie mógł odbywać się poprzez inkasentów, których ustalałaby rada gminy w drodze uchwały, w uchwale można określić wynagrodzenie za inkaso, a inkasenci jeśli rada gminy podejmie w tym zakresie stosowną uchwałę, będą mogli prowadzić imienny wykaz osób które są zobowiązane do uiszczenia opłaty wraz z adresem i ewentualnie numerem identyfikacyjnym.

4. Przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie

Wejście w życie niniejszej ustawy nie spowoduje konieczności wydania żadnych innych aktów prawnych, za wyjątkiem uchwał rad gmin, które zdecydują się na wprowadzenie opłaty turystycznej.

Dochody gmin z tytułu opłaty turystycznej wyniosą około 150 mln zł.

5. Przedkładany projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu

6. Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej