



Warszawa, 25-06-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.511.570.2026.KB

Pan

Jarosław Neneman

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów i Gospodarki

via ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 1 czerwca 2026 r. (znak sprawy: DPL1.8400.11.2025), zawierające prośbę o zgłoszenie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (UD372), uprzejmie informuję co następuje.

I. Jak wynika z uzasadnienia projektu, proponowane zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707, dalej: „upol”) dotyczą przepisów regulujących pobieranie opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej, a w szczególności rezygnacji z uzależniania poboru opłaty miejscowej od celów pobytu, ze względu na uznaniowość tego warunku.

W ocenie projektodawcy cel przyjazdu danej osoby do miejscowości uzdrowskiej ma charakter subiektywny i deklaracyjny – w efekcie niesprawdzalny, co wpływa na możliwość skutecznego poboru tych opłat. Wskazano, że obowiązek ponoszenia opłat jest związany z przebywaniem w miejscowości posiadającej określone walory, w szczególności klimatyczne, krajobrazowe lub uzdrowskie 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.

Z tego względu – zgodnie z projektem – art. 17 ust. 3 upol otrzymałby brzmienie:
„zobowiązanymi do zapłaty opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej są osoby fizyczne, którym przez okres obejmujący co najmniej jedną noc, są świadczone usługi zakwaterowania w miejscowościach lub częściach miejscowości, w których wprowadzono te opłaty” (art. 1 pkt 2 projektu).

Rzecznik powziął wątpliwości, czy wskazany przepis spełnia wymogi wynikające z zasady szczególnej określoności regulacji daninowych wywodzonej z art. 84 oraz z art. 217 Konstytucji RP w związku z nieprecyzyjnym i niejednoznacznym określeniem przedmiotu opodatkowania, tj. świadczeniem usług zakwaterowania przez okres „co najmniej jednej nocy”. Trudno bowiem jednoznacznie stwierdzić, jaki dokładnie okres uznawany będzie za „noc”. Zgodnie ze słownikową definicją „noc” to okres od zmierzchu do świtu, co oznacza, że noc na przestrzeni roku mogłaby rozpoczynać się i kończyć o różnych porach, np. w okresie zimowym rozpoczynałaby się już o godz. 16.00.

Należy zauważyć, że w innych gałęziach prawach można spotkać terminy bliskoznaczne z użytym w projekcie sformułowaniem, np. termin „pora nocna” występuje w prawie pracy i zgodnie z art. 151⁷ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 277) obejmuje 8 godzin między godzinami 21⁰⁰ a 7⁰⁰. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 734) pojawia się natomiast pojęcie „spoczynku nocnego”, który trwa od godz. 22.00 do 6.00. Ustawodawca we wspomnianych aktach prawnych zdecydował się stworzyć definicję w/w pojęć.

Zasadne zatem wydaje się doprecyzowanie tego pojęcia także w upol - tak aby nie było trudności z właściwym ustaleniem przedmiotu opodatkowania, co mogłoby sprzyjać występowaniu sporów na tym tle. Problem będzie dotyczył głównie osób przebywających w danej miejscowości tylko jedną noc.

Co istotne – zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 17 ust. 1 upol, obowiązkiem uiszczenia opłaty uzdrowiskowej i miejscowej objęte są osoby przebywające w danej miejscowości **dłużej niż dobę** – co w dość precyzyjny sposób określa przedmiot opodatkowania i w pełniejszy sposób nawiązuje do *ratio legis* tej instytucji, ponieważ nie ma wątpliwości co do tego, że w czasie jednej doby osoby przebywające w danej miejscowości skorzystają z jej „walorów” klimatycznych, krajobrazowych lub

uzdrowiskowych, natomiast w sytuacji przebywania w niej tylko przez okres jednej nocy (bez pobytu w ciągu dnia) nie będą korzystać z tych możliwości.

Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne (wyrok z 10 listopada 1998 r., w sprawie o sygn. akt K 39/97). Gwarancje dostatecznej określoności przepisów prawnych są istotnie wzmocnione ze względu na treść art. 84 i art. 217 Konstytucji RP. Zasada ta wymaga w szczególności, aby zainteresowany znał dokładną treść i wysokość ciążących na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku. Innymi słowy, ustawodawca nie może pozostawiać nadmiernej swobody w ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki organom stosującym prawo. W szczególności przepisy nakładające obowiązki daninowe powinny być formułowane w sposób precyzyjny, jednoznaczny i zrozumiały.

II. Rzecznik Praw Obywatelskich pozytywnie ocenia propozycję poszerzenia kręgu osób korzystających ze zwolnienia z opłaty miejscowej i uzdrowiskowej, która stanowi realizację postulatu zgłaszanego wcześniej przez Rzecznika o objęcie zwolnieniem osób legitymujących się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności w stopniu znacznym i asystentów osobistych tych osób oraz realizację Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

Zwolnieniem, o którym mowa w art. 1 pkt 2 projektu, objęto nie tylko asystentów osobistych, ale każdą osobę towarzyszącą osobie z niepełnosprawnością w stopniu znacznym lub osobie z niepełnosprawnością poniżej 16. r.ż. legitymującą się stosownym orzeczeniem. Zgodnie z projektem ustawy, zwalnia się z opłaty miejscowej i uzdrowiskowej osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a w przypadku osób w wieku do 16 lat orzeczeniem o niepełnosprawności, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913, 1301, 1665 i 1746 oraz z 2026 r. poz. 26), oraz jedną osobę im towarzyszącą (art. 1 pkt 2 projektu ustawy). Projektowana regulacja poprzez szerszą preferencję podatkową stanowi zatem adekwatne wsparcie dla innych osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym.

Będę wdzięczny za rozważenie powyższych sugestii.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/