

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Szczecińskiego

**Szczególny status gminy uzdrowiskowej -**  
z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie  
uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony  
uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych

**Redakcja naukowa**

**Ewa Koniuszewska**

Szczecin 2016

**Recenzenci:**

dr hab. Anna Haładyj

dr hab. prof. US Katarzyna Świąch-Kujawska

**Korekta językowa:**

Ewa Koniuszewska

**Skład i łamanie:**

Wojciech Bożek

**Projekt okładki:**

Wojciech Bożek

ISBN 978-83-933087-8-1

**Wydawca:**

Uniwersytet Szczeciński

Wydział Prawa i Administracji

Ul. Narutowicza 17a

70-240 Szczecin

**Druk:**

volumina.pl Daniel Krzanowski

ul. Ks. Witolda 7-9

71-063 Szczecin

## Spis treści

<b>Wykaz stosowanych skrótów</b> .....	<b>7</b>
<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>9</b>
<b>Małgorzata Ofiarska</b>	
Status prawny uzdrowiska i obszaru ochrony uzdrowiskowej.....	<b>11</b>
<b>Michał Kowalski</b>	
Zasady i tryb nadawania statusu uzdrowiska .....	<b>39</b>
<b>Dawid Czesyk</b>	
Statut jako podstawa funkcjonowania uzdrowiska .....	<b>53</b>
<b>Ewa Koniuszewska</b>	
Pozycja ustrojowa i zadania komisji uzdrowiskowej.....	<b>71</b>
<b>Przemysław Kledzik</b>	
Nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym .....	<b>89</b>
<b>Małgorzata Koszur</b>	
Kontraktowanie i finansowanie lecznictwa uzdrowiskowego na podstawie umów z Narodowym Funduszem Zdrowia .....	<b>113</b>
<b>Anna Antczak, Łukasz Wysocki</b>	
Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej na terenach uzdrowiskowych .....	<b>137</b>
<b>Katarzyna Święch-Kujawska</b>	
Opłata uzdrowiskowa .....	<b>147</b>
<b>Ewa Kowalewska</b> .....	
Opodatkowanie produktów uzdrowisk obniżoną stawką podatku od towarów i usług .....	<b>161</b>
<b>Wojciech Bożek</b>	
Dotacje z budżetu państwa dla gminy uzdrowiskowej (dotacja uzdrowiskowa) a zachowanie dyscypliny finansów publicznych.....	<b>175</b>
<b>Jakub Kosior, Adrianna Ogonowska</b>	
Czy warto być gminą uzdrowiskową? Analiza porównawcza dochodów wybranych gmin uzdrowiskowych oraz gmin nieposiadających takiego statusu .....	<b>193</b>

<b>Wykaz literatury .....</b>	<b>215</b>
<b>Wykaz aktów prawnych .....</b>	<b>222</b>
<b>Wykaz orzeczeń sądowych.....</b>	<b>229</b>
<b>Informacje o Autorach .....</b>	<b>231</b>
<b>Załącznik. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych .....</b>	<b>233</b>

# Katarzyna Święch-Kujawska

## Oplata uzdrowiskowa

### 1. Uwagi wprowadzające

Jedną z kategorii dochodów gminy stanowią dochody własne. Najistotniejsze znaczenie w tej grupie posiadają z kolei dochody z podatków i opłat. Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę danin lokalnych jest ustawa o podatkach i opłatach lokalnych<sup>1</sup>. Powołany akt prawny normuje: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych oraz opłaty targową, miejscową, uzdrowiskową i reklamową. Jak z tego wynika, zakresem regulacji objęto zarówno podatki, jak i opłaty, wśród których wymieniono opłatę uzdrowiskową.

### 2. Charakter prawny opłaty

Dokonując jej charakterystyki w pierwszej kolejności należy odnieść się do charakteru prawnego opłaty, a dopiero następnie analizie poddać regulacje prawne obowiązujące we wskazanym zakresie. Przede wszystkim zauważyć należy, że na gruncie polskiego prawodawstwa pojęciu „opłata” nie nadano charakteru normatywnego - brak jest definicji legalnej wskazanego terminu. Pomimo tego jest on powszechnie stosowany, zwłaszcza na gruncie aktów prawa finansowego. Wszelkie ustalenia w tym zakresie mają zatem walor doktrynalny.

W literaturze prawa finansowego podkreśla się, że wśród danin publicznych o charakterze pieniężnym wyróżnia się: podatki, opłaty, dopłaty i cła. Jak z tego wynika, opłata jest jedną z danin publicznych o charakterze

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.), ustawa dalej przywoływana jako u.o.p.l.

pieniężnym. Nie są to jednak jedyne cechy charakterystyczne tego typu świadczenia. Wyznaczenie zakresu nazwy „opłata” następuje przy tym najczęściej poprzez porównanie jej z podatkiem. Ten ostatni z kolei, na mocy Ordynacji podatkowej<sup>2</sup> został zdefiniowany jako publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej.

Opłata jest daniną różniącą się od podatku jedną, ale podstawową cechą - odpłatnością. Oznacza to, że podmiotowi uiszczającemu ją przysługuje świadczenie wzajemne i ekwiwalentne. O ile bowiem podatek jest świadczeniem, za które nie otrzymuje się bezpośrednio świadczenia wzajemnego, to przedmiotem opłaty jest świadczenie w interesie obywatela, wyrażane w drodze zachowania się (działania) organu państwa (samorządu)<sup>3</sup>. Bez znaczenie pozostaje przy tym fakt, czy podmioty uiszczające opłatę żądały podjęcia określonych czynności przez organy publicznoprawne, czy też do korzystania z nich zostały prawnie zobligowane<sup>4</sup>. W związku z tym, że za cechę determinującą pojęcie opłaty przyjęto jej odpłatność, warto zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu wyrażono również pogląd, że cecha odpłatności nie powinna być utożsamiana z ekwiwalentnością. Odpłatność zakłada bowiem wzajemność i jest atrybutem opłat publicznoprawnych. Natomiast ekwiwalentność jest cechą cywilistyczną i ekonomiczną, a opłaty ekwiwalentne odpowiadają kategorii ceny i rozpatrywać je należy w aspektach cywilnoprawnych, zwłaszcza jeśli nie mają przymusowego charakteru<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.).

<sup>3</sup> L. Adam, M. Mazurkiewicz, *Opłaty, (w:) System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 471.

<sup>4</sup> J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 14.

<sup>5</sup> E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 86.

### *Opłata uzdrowiskowa*

---

Biorąc pod uwagę wartości świadczeń podmiotów - zobowiązanego i uprawnionego - można wyróżnić trzy rodzaje opłat:

- 1) świadczenia obu podmiotów są w pełni ekwiwalentne - prawidłowo została ustalona wysokość opłaty w stosunku do wartości świadczenia wzajemnego;
- 2) świadczenia obu podmiotów nie są w pełni ekwiwalentne - zachodzi dysproporcja między opłatą a „wyceną” świadczenia. W takim przypadku zazwyczaj opłata jest zbyt wygórowana w stosunku do świadczonej usługi. Ma ona wówczas w części charakter podatku;
- 3) świadczenia podmiotów nie są w ogóle ekwiwalentne - uiszczający opłatę w zasadzie nie może liczyć na świadczenie wzajemne bądź jego wartość jest znikoma. Taka opłata jest podatkiem „ukrytym” pod inną nazwą.

Uwzględniając powyższe ustalenia wydaje się, że można przyjąć, iż opłatą jest odpłatne, bezzwrotne, przymusowe świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, powiatu lub województwa nałożone w drodze ustawowej. Bezzwrotność oznacza przy tym, że raz pobrana opłata nie może być uiszczającemu zwrócona - dochodzi do definitywnej redystrybucji środków pieniężnych. Nie dotyczy to sytuacji, gdy została ona pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Przymusowość wynika z władztwa państwowego i w najogólniejszym ujęciu jest to możliwość zastosowania środków przymusu w celu wyegzekwowania świadczenia od podmiotów zobowiązanych, które dobrowolnie nie wypełniają ciążącego na nich obowiązku uiszczenia opłaty. Egzekucja dokonywana jest na zasadach i w granicach określonych przez prawo. Należy stwierdzić, że ta potencjalna możliwość przymusowego pobrania niejednokrotnie oddziałuje psychologicznie, stwarzając „motywację” do dobrowolnego spełnienia świadczenia. O pieniężnym charakterze opłaty świadczy natomiast fakt, że jej wysokość musi być zawsze wyrażona określoną kwotą pieniężną.

Nie zmienia tego sam sposób zapłaty. Warto także zasygnalizować, że przyjmuje się, iż o charakterze daniny publicznej świadczy nie jej nazwa, lecz powyżej wskazane cechy.

Analiza tytułowej problematyki powinna być zatem dokonana poprzez pryzmat powyższych ustaleń.

### **3. Elementy konstrukcyjne opłaty uzdrowiskowej**

Jak zaznaczono na wstępie, regulacje prawne dotyczące opłaty uzdrowiskowej zostały zamieszczone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Na marginesie należy wskazać, że opłatę tę wprowadzono do obrotu prawnego z dniem 2 października 2005 r.<sup>6</sup>, czyli z chwilą wejścia w życie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Należy też zwrócić uwagę, że pomimo iż omawianej opłacie poświęcono zaledwie kilka jednostek redakcyjnych ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, to praktyczne ich stosowanie wywołuje szereg wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych.

Przechodząc do meritum wskazać należy, że na podstawie art. 17 ust 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, opłata uzdrowiskowa jest pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych<sup>7</sup>, za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach. Z kolei pobyt osób fizycznych dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych

---

<sup>6</sup> Art. 1 pkt 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dodany przez art. 54 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm., dalej ustawa przywoływana jako u.l.u.



---

*Opłata uzdrowiskowa*

---

w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w tej samej ustawie podlega opłacie miejscowej (za każdy dzień pobytu). Analiza cytowanego przepisu prowadzi do następujących wniosków. Przede wszystkim, wobec braku odmiennego uregulowania, pojęcie osoby fizycznej powinno być pojmowane w znaczeniu cywilistycznym, a zatem osobą fizyczną jest każdy człowiek, posiadający zdolność prawną od chwili urodzenia<sup>8</sup>. W związku z tym przyjąć należy, że obowiązek uiszczenia opłaty dotyczy każdego człowieka, bez względu na posiadaną zdolność do czynności prawnych, a zatem bez względu m.in. na wiek czy ubezwłasnowolnienie osoby fizycznej. Poza tym, jak wynika z powołanego przepisu, cele w jakich osoba przebywa w miejscowości określone są bardzo szeroko, co pozwala na konstatację, że opłata praktycznie związana jest z samym faktem dłuższego niż dobę pobytu w miejscowości o statusie uzdrowiska. *A contrario* przyjąć należy, że każdy inny niż wymieniony w ustawie powód przebywania w miejscowości nie wywołuje obowiązku uiszczenia daniny.

Znamienny jest również brak związku pomiędzy charakterystycznymi zadaniami gminy uzdrowiskowej oraz gminy o statusie obszaru ochrony uzdrowiskowej, a zamiarem pobytu osoby fizycznej, uzasadniającym podleganie opłacie uzdrowiskowej. Można jedynie argumentować, że realizacja zadań własnych w zakresie wskazanym w u.l.u. wymaga dodatkowych środków umożliwiających ich realizację. Należy jednak odnotować, że gmina uzdrowiskowa realizująca te zadania, otrzymuje dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek

---

<sup>8</sup> Art. 8 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.).

samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Poza tym zasada niefunduszowania, stanowiąca jedną z naczelných reguł gospodarki budżetowej, przeczy zasadności tego twierdzenia.

Na marginesie należy wskazać, że katalog wspomnianych zadań został sformułowany w art. 46 u.l.u., ma charakter otwarty i należą do nich m.in.:

- 1) gospodarka terenami, z uwzględnieniem potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego, ochrony złóż naturalnych surowców leczniczych oraz czynności, których wykonywanie jest zabronione w poszczególnych strefach ochronnych;
- 2) ochrona warunków naturalnych uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz spełnianie wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza, natężenia hałasu, odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, gospodarka odpadami, emisja pól elektromagnetycznych, o których mowa w odrębnych przepisach;
- 3) tworzenie warunków do funkcjonowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego oraz rozwój infrastruktury komunalnej w celu zaspokajania potrzeb osób przebywających w gminie w celu leczenia uzdrowiskowego;
- 4) tworzenie i ulepszanie infrastruktury komunalnej i technicznej przeznaczonej dla uzdrowisk lub obszarów ochrony uzdrowiskowej, związanej ze spełnieniem ustawowych warunków.

Interesujące i, z uwagi na wysokość świadczeń, istotne wydaje się również porównanie zakresu uzasadniającego pobór opłat obowiązujących w uzdrowisku i gminie o statusie obszaru ochrony uzdrowiskowej. W tych ostatnich, jak zaznaczono, pobiera się opłatę miejscową zamiast

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.).

### Opłata uzdrowiskowa

---

uzdrowiskowej. Równocześnie z katalogu przyczyn przebywania w tego typu miejscowościach usunięto cele zdrowotne. Przyjęcie takiego rozwiązania należy ocenić pozytywnie, szczególnie z uwagi na jego korelację z postanowieniami u.l.u. W świetle jej postanowień, status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) posiada klimat o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie;
- 3) na jego obszarze znajdują się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego;
- 4) spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska;
- 5) posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami.

Z kolei dla nadania statusu obszarowi ochrony uzdrowiskowej wymagane jest łączne spełnienie powyższych warunków, z wyjątkiem funkcjonowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego.

W tym miejscu należy dodać, że warunkiem *sine qua non* wymiaru i poboru opłaty uzdrowiskowej jest wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów o nadaniu miejscowości statusu uzdrowiska. Uchwała rady gminy w zakresie wymiaru i poboru omawianej daniny nie może zatem wejść w życie w trakcie procedury zmierzającej do nadania tego statusu.

Kolejną kwestią wymagającą rozważenia jest problem długości pobytu w miejscowości, w której opłata jest pobierana. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jest on uzasadniony jedynie w sytuacji okresowego przebywania osoby fizycznej w tym miejscu. Wątpliwości interpretacyjne

wynikają w tym przypadku z faktu posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniem, że opłata jest pobierana od osób przebywających dłużej niż dobę (...), za każdy dzień pobytu. Przede wszystkim przepis ten interpretować należy w ten sposób, że sam fakt przebywania dłużej niż dobę rodzi obowiązek uiszczenia daniny, natomiast jej wymiar obejmuje już liczbę dni, łącznie z pierwszą dobą pobytu (a nie od każdego dnia ponad pierwszy dzień pobytu). Poza tym podkreśla się, że nie ma podstaw do tego, aby na gruncie art. 17 u.o.p.l. nadawać różne znaczenia pojęciom „doba” i „dzień” i należy je pojmować jako liczone kolejno po sobie 24 godziny, bez względu na początkowy moment, od którego następuje to naliczanie. Reasumując, obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej lub uzdrowskiej powstaje po upływie doby pobytu, rozumianej jako kolejne 24 godziny. Osoba fizyczna przebywająca w miejscowości, w której pobiera się jedną ze wskazanych opłat, jest zobowiązana do jej uiszczenia za każdy dzień pobytu, liczony jako kolejne 24 godziny od momentu rozpoczęcia pobytu<sup>10</sup>.

Należy również zgodzić się ze stanowiskiem wyrażanym w uchwałach podejmowanych przez regionalne izby obrachunkowe i orzecznictwie sądowym, zgodnie z którym obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej przekształca się w zobowiązanie podatkowe wraz z upływem każdego dnia pobytu. Wobec powyższego nie jest możliwe pobieranie tej opłaty z góry pierwszego dnia pobytu za cały okres planowanej obecności, co oznacza, że łączna kwota opłaty powinna odpowiadać faktycznemu, a nie deklarowanemu okresowi przebywania w tych miejscowościach. Nie można jednak z tego wywieść wniosku, że istnieje obowiązek codziennego pobierania opłaty miejscowej. Rada gminy na podstawie art. 19 pkt 1 u.o.p.l. powinna określić zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w powołanej ustawie. Tak więc nic nie stoi na przeszkodzie, by opłata była pobierana - od osób obowiązanych do

---

<sup>10</sup> Por. R. Dowgier, Glosa do wyroku WSA z dnia 27 kwietnia 2011 r., I SA/Bd 76/11, „Finanse Komunalne” 2011, nr 7-8, s. 116-122.

---

*Opłata uzdrowiskowa*

---

jej uiszczenia - po upływie każdego dnia pobytu lub ostatniego dnia za cały okres pobytu w miejscowościach, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.p.l., gdyż wtedy będzie spełniony wymóg jej pobierania za każdy dzień<sup>11</sup>.

Kolejną kwestią wymagającą komentarza jest zakres zwolnień ustawowych od opłaty uzdrowiskowej. Zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 2 u.o.p.l. opłaty miejscowej 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;
- 4) od podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo uzdrowiskową;
- 5) od zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej.

W praktyce najwięcej wątpliwości interpretacyjnych wiąże się z ustaleniem, czy zwolnienie osób przebywających w szpitalach odnosi się również do pacjentów szpitali uzdrowiskowych. Analiza orzecznictwa sądowego w tym zakresie prowadzi do wniosku, że wykształciła się raczej jednolita linia wyrokowania, zgodnie z którą zwolnienie z opłaty miejscowej ma również zastosowanie do pacjentów wskazanych placówek leczniczych. Wynika to z faktu, że ustawodawca nie dokonał zróżnicowania typów szpitali, co z kolei prowadzi do wniosku, że szpital uzdrowiskowy jest jednym z rodzajów istniejących szpitali<sup>12</sup>. W kolejnym wyroku WSA stwierdził,

---

<sup>11</sup> Uchwała RIO w Olsztynie z dnia 26 stycznia 2006 r. IV/42/2006, OwSS 2006, nr 4, s. 119; uchwała RIO w Lublinie z dnia 24 kwietnia 2012 r., 37/2012, OwSS 2012, nr 3, s.132; wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2011 r., I SA/Bd 76/11, ONSAiWSA 2012, nr 6, s.109.

<sup>12</sup> Wyrok WSA z dnia 2 października 2014 r., I SA/Sz 414/14, LEX nr 1546563; wyrok WSA z dnia 14 maja 2014 r., I SA/Sz 1512/13, LEX nr 1464929; wyrok WSA z dnia 16 lipca 2013 r.,

że każdy zakład lecznictwa uzdrowiskowego wykonuje działalność leczniczą i świadczenia zdrowotne w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej, świadczy je w ramach m.in. szpitala, którego zadania określone są przez ustawodawcę w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym z tą różnicą, że działającym na obszarze uzdrowiska i wykorzystującym jego warunki naturalne przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. W związku z tym nie ma podstaw do różnicowania na gruncie u.o.p.l. szpitali w pojęciu ogólnym od innych szpitali o charakterze specjalistycznym, w tym od szpitali uzdrowiskowych, pomimo iż zakres regulacji w obu przypadkach jest samoistny<sup>13</sup>. Podkreśla się przy tym, że gdyby ustawodawcy zależało na wyeliminowaniu szpitali uzdrowiskowych ze zwolnienia określonego w art. 17 ust. 2 pkt 2 u.p.o.l. to uczyniłby to wprost w cytowanym przepisie. Tymczasem ustawa posługuje się ogólnym określeniem „szpital” nie różnicując w żadnym przepisie rodzajów szpitali, które podlegają lub nie podlegają zwolnieniu<sup>14</sup>. Nieuzasadnione jest także różnicowanie pacjentów szpitala uzdrowiskowego w zależności od tego, czy korzystają z leczenia na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, czy jako pacjenci którzy nie uzyskali skierowania na podstawie ww. przepisów (tzn. odpłatnie)<sup>15</sup>.

Odnosząc się z kolei do zwolnienia z obowiązku uiszczania opłaty, zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej, podzielić należy zaprezentowane w doktrynie stanowisko, w myśl którego ze wskazanego zwolnienia korzystać będą przede wszystkim uczniowie szkół podstawowych, gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych. Bez znaczenia będzie tutaj wiek tych uczniów - istotne jest jedynie czy są uczniami danej szkoły w danym roku oświatowym. Z pewnością pojęcie młodzieży szkolnej

---

I SA/Kr 804/13, LEX nr 1378931; wyrok WSA z dnia 14 marca 2013 r., I SA/Sz 921/12, LEX nr 1299237; wyrok WSA z dnia 17 stycznia 2013 r., I SA/Sz 740/12, LEX nr 1274130; wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2011 r., II FSK 1217/10, LEX nr 1151290.

<sup>13</sup> Wyrok WSA z dnia 4 czerwca 2014 r., I SA/Sz 3/14, LEX nr 1479056.

<sup>14</sup> Wyrok WSA z dnia 7 maja 2014 r., I SA/Sz 35/14, LEX nr 1461693.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., II FSK 408/10, LEX nr 896063.

### *Opłata uzdrowiskowa*

---

nie obejmuje natomiast studentów i słuchaczy szkół wyższych, jak również uczniów szkół dla dorosłych oraz placówek kształcenia ustawicznego. Takie osoby nie mogą być uznane za młodzież szkolną, a w konsekwencji powinny opłacać opłatę miejscową (...). Także sportowcy - dzieci lub młodzież szkolna, korzystać będą ze zwolnienia z opłaty miejscowej<sup>16</sup>.

Rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych. Za takie uznać można chociażby zwolnienie z opłaty osób uczestniczących w imprezach o charakterze charytatywnym<sup>17</sup>.

Do kompetencji rady gminy w zakresie omawianej opłaty należy również określanie zasad ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawki opłaty, z tym że stawka opłaty uzdrowiskowej nie może przekroczyć dziennej kwoty wskazanej ustawowo<sup>18</sup>. Przyjąć w tym przypadku należy, że określenie stawki opłaty jest obowiązkiem a nie uprawnieniem organu gminy, która nie może jednak uchwalić stawki na poziomie 0 zł. Równocześnie brak jest upoważnienia dla rady gminy do podmiotowego różnicowania stawek opłaty miejscowej. Czynnikiem różnicującym wysokość stawki opłaty miejscowej może być natomiast cel pobytu podlegającego tej opłacie<sup>19</sup>.

Cechą charakterystyczną opłat lokalnych, w tym opłaty uzdrowiskowej, jest ustawowo gwarantowana możliwość jej realizacji (poboru) w drodze inkasa. Rada gminy może bowiem zarządzić pobór daniny w tej formie oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. W tym zakresie należy zwrócić uwagę i jednocześnie podzielić

---

<sup>16</sup> G. Dudar, wyjaśnienia: Opłata miejscowa: zwolnienie z opłaty miejscowej młodzieży szkolnej, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 5, s. 47.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2003 r., III SA 730/03, OwSS 2004, nr 2, s. 51.

<sup>18</sup> Górne granice stawek kwotowych, 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. Minister Finansów ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, górne granice stawek kwotowych na każdy rok podatkowy, z uwzględnieniem zasady wskazanej wyżej, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy.

<sup>19</sup> Uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2009 r., 98/2009, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl).

zaprezentowany pogląd, że czynność poboru opłat lokalnych ma charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny, a zatem pobór przez inkasenta opłaty uzdrowiskowej nie podlega obowiązkowi ewidencjonowania z wykorzystaniem kasy rejestrującej. Zasady dotyczące stosowania kas rejestrujących nie obejmują więc czynności niepodlegających opodatkowaniu podatkiem VAT. Jeżeli jednak inkasent (np. podmiot hotelarski) posiada i prowadzi odrębne programy księgowo, pozwalające na prawidłowe ustalenie faktycznego przebiegu dokonywanych transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem VAT bądź transakcji zwolnionych od tego podatku, dobrowolne ewidencjonowanie przy zastosowaniu programu księgowego procesu inkasa opłaty miejscowej i uzdrowiskowej (jako nieobjętego opodatkowaniem) należy uznać za dopuszczalne i prawidłowe<sup>20</sup>.

#### **4. Uwagi końcowe**

Reasumując, należy stwierdzić, że analiza regulacji prawnych dotyczących opłaty uzdrowiskowej pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Danina ta ma w istocie charakter podatku ukrytego pod nazwą opłaty. Świadczy o tym przede wszystkim fakt, że świadczeniu podmiotu zobowiązanego nie towarzyszy świadczenie ze strony związku publicznoprawnego, tym bardziej, że niemożliwa jest weryfikacja relacji wartości świadczeń podmiotu biernego i czynnego opłaty.

Regulacje prawne w omawianym zakresie są przedmiotem licznych rozbieżności interpretacyjnych, znajdujących odzwierciedlenie w orzecznictwie przede wszystkim sądów administracyjnych. Zostaną one wyeliminowane, przynajmniej częściowo, w efekcie ostatniej nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Z dniem 1 stycznia 2016 r. wejdą

---

<sup>20</sup> T. Wołowicz, Ewidencja i dokumentowanie w kasie fiskalnej opłat lokalnych, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12, s. 61 i n.



---

*Opłata uzdrowiskowa*

---

bowiem w życie zmiany<sup>21</sup>, na mocy których opłata uzdrowiskowa będzie pobierana za każdą rozpoczętą dobę pobytu w miejscowości, w której opłata jest pobierana. Za najistotniejsze *novum*, niewpływające jednak na interpretację postanowień ustawy, uznać należy przyjęcie fakultatywności opłaty uzdrowiskowej. Wskazane zmiany należy zatem ocenić pozytywnie.

### **Health-care fee**

#### *Abstract*

One of the commune income categories compose of own incomes. The most vital meaning have got tax and fees incomes. Above elaboration was devoted to the one of local fees, which is called health-care fee. The description of such tribute was achieved by both, legal character and constructional elements. The attention was paid on numerous interpretational doubts connected with the usage of regulations, according to the number and fees collection versus those, mirroring the final judgement in legal proceeding. Underlined was also the need of changes related to legal regulations with reference to health-care fee.

**Keywords:** commune income, local fees, health- care fee.

---

<sup>21</sup> Art. 9 pkt 11 lit. b ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1045).