

OPŁATY SAMORZĄDOWE
W POLSCE

OPŁATY SAMORZĄDOWE
W POLSCE
– PROBLEMY PRAKTYCZNE



Temida2
Białystok 2010

© Copyright by Temida 2

Białystok 2010

Rada programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski,
Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław
Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Świączkowska,
Bogdan Wierzbicki

Redaktor naukowy wydawnictwa: Halina Świączkowska

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana
w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mecha-
niczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–89620–88–0

Recenzent:

Paweł Smoleń

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Katarzyna Frąckiewicz

Projekt okładki:

Jerzy Banasiuk

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta:

Bogumiła Manciewicz

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Publikacja została wydana ze środków KBN

(w ramach grantu badawczego nr N N110 197934)

Spis treści

Wstęp.....	10
------------	----

Część I

PODSTAWOWE PROBLEMY ZWIĄZANE Z WYMIAREM

I POBOREM OPŁAT SAMORZĄDOWYCH

Tomasz Brzezicki, Wojciech Morawski

Stosowanie Ordynacji podatkowej do świadczeń publicznoprawnych uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	17
---	----

Irena Czaja–Hliniak

Postulaty zmian regulacji opłat adiacenckich i opłaty planistycznej ..	35
--	----

Rafał Dowgier

Wybrane problemy związane ze stosowaniem przepisów dotyczących opłaty miejscowej i uzdrowskiej.....	55
---	----

Grzegorz Dudar

Wybrane problemy związane z poborem opłaty miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów	65
---	----

Leonard Etel

Renta planistyczna i opłata adiacencka jako niepodatkowe należności budżetowe.....	81
--	----

Wojciech Fill

Konstrukcja opłat ekologicznych w Polsce	89
--	----

Mirosław Gdesz

Czy wzrost wartości nieruchomości powinien stanowić miernik obliczania opłat adiacenckich?	101
--	-----

Jadwiga Glumińska–Pawlic

Windykacja pomocy publicznej udzielonej niezgodnie z zasadami Wspólnego Rynku przez samorządowe organy podatkowe na podstawie decyzji Komisji Europejskiej.....	118
---	-----

Krzysztof Gruszecki

Nasadzenia zastępcze jako instrument wpływający
na konieczność ponoszenia opłat za usuwanie drzew i krzewów..... 132

Artur Kosicki, Mirosław Wincenciak

Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości 149

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski

Uprawnienia organów gminy dotyczące opłat
za utrzymanie czystości i porządku w gminach 172

Bogumił Pahl

Kontrowersje wokół normatywnej definicji targowiska
w świetle przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych 184

Piotr Pietrasz, Robert Suwaj

Procedura wymierzenia opłaty planistycznej..... 199

Mariusz Popławski

Rozważania wokół zakresu przedmiotowego opłaty targowej..... 217

Justyna Siemieniako, Elżbieta Wróblewska

Problemy związane z kwestią stosowania Ordynacji podatkowej
w odniesieniu do opłat 235

Część II

OPŁATY SAMORZĄDOWE – CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU

1. Opłaty w polskim systemie prawa..... 255
2. Konstrukcje opłat samorządowych 264
 - 2.1. Opłaty będące rekompensatą za nakłady ponoszone
w związku z usuwaniem szkód wyrządzonych
w środowisku naturalnym..... 264
 - 2.1.1. Opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska
uregulowane w ustawie Prawo ochrony środowiska..... 264
 - 2.1.2. Opłaty uregulowane w ustawie o ochronie przyrody... 269
 - 2.1.3. Opłaty uregulowane w ustawie Prawo geologiczne
i górnicze 271

2.1.4. Opłaty produktowe i opłata depozytowa.....	274
2.1.5. Opłata za wprowadzanie do obrotu substancji kontrolowanych (zubożających warstwę ozonową).....	278
2.1.6. Opłata związana z trwałą i zupełną utratą posiadania pojazdu	280
2.2. Opłaty za czynności podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich organy	281
2.2.1. Opłata skarbowa.....	281
2.2.2. Opłata prologacyjna	284
2.2.3. Opłaty egzekucyjne.....	285
2.2.4. Opłaty za wydanie urzędowych interpretacji przepisów prawa	288
2.2.5. Opłaty ustalane na podstawie przepisów o pomocy społecznej	289
2.2.6. Opłaty adiacenckie	294
2.2.7. Opłata planistyczna	298
2.2.8. Opłaty związane z utrzymaniem czystości i porządku w gminach	399
2.2.9. Opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych	301
2.2.10. Opłata za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień.....	305
2.2.11. Inne opłaty za czynności organów administracji samorządowej	306
2.3. Opłaty za korzystanie z infrastruktury stanowiącej własność jednostek samorządu terytorialnego.....	308
2.3.1. Opłata za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania	308
2.3.2. Opłata za przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych	310

2.3.3. Opłaty za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych oraz za przeprawy promowe na drogach publicznych ...	311
2.3.4. Opłata za zajęcie pasa drogowego.....	313
2.3.5. Opłata za oddanie nieruchomości w trwały zarząd	315
2.4. Opłaty o charakterze quasi-podatkowym.....	317
2.4.1. Opłata targowa	317
2.4.2. Opłaty miejscowa i uzdrowskowa.....	319
2.4.3. Opłata od posiadania psów	320
2.4.4. Opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych	322
3. Niedoskonałości polskiego systemu opłat samorządowych ujawnione w badaniach ankietowych.....	323
3.1. Zakres podmiotowy opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska.....	323
3.2. Procedura wymiaru opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska odbiegająca od rozwiązań przyjętych w prawie podatkowym.....	327
3.3. Przedawnienie wymiaru opłaty za usunięcie drzew lub krzewów.....	329
3.4. Gmina jako podmiot postępowań w sprawach opłat uregulowanych w Prawie geologicznym i górniczym.....	330
3.5. Wymiar opłaty produktowej oraz opłaty za substancje kontrolowane (w tym również opłat dodatkowych)	332
3.6. Opłata skarbową uiszczoną znakami opłaty skarbowej	336
3.7. Opłata skarbową od dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa.....	339
3.8. Ustawowe wyłączenia z opłaty skarbowej dotyczące spraw budownictwa mieszkaniowego	341
3.9. Zaniechanie ustalenia opłaty prolongacyjnej.....	343

3.10. Kompetencje rady gminy w zakresie wprowadzania opłaty prolongacyjnej.....	346
3.11. Brak ustawowego określenia trybu płatności opłat związanych z pomocą społeczną	348
3.12. Uwzględnianie dochodów z gospodarstwa rolnego dla potrzeb obliczenia opłaty za pobyt w DPS	350
3.13. Problemy związane z terminami płatności oraz przedawnieniami w opłacie planistycznej	352
3.14. Problemy dowodowe związane z identyfikacją osób zobowiązanych do zapłaty opłaty za parkowanie oraz osób uprawnionych do stawki zerowej.....	354
3.15. Niewystarczająca ochrona procesowa w przypadku poboru opłat za parkowanie.....	357
3.16. Podstawa obliczenia oraz zakres podmiotowy opłaty za zajęcie pasa drogowego	359
3.17. Charakter oraz zakres uchwał rad gmin dotyczących opłat uregulowanych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych	362
3.18. Skutki braku precyzji w określeniu procedury wymiaru opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.....	367

Część III

POSTULATY ZMIAN PRZEPISÓW REGULUJĄCYCH OPŁATY SAMORZĄDOWE	
1. Propozycje zmian systemowych.....	373
2. Kierunki zmian poszczególnych konstrukcji opłat	376

WSTĘP

Głównym celem niniejszej publikacji jest wskazanie podstawowych problemów związanych z wymiarem i poborem publicznoprawnych opłat samorządowych, przy czym za samorządowe uznano te świadczenia, które w całości lub części stanowią dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Za podstawowe uznano te problemy, które wydają się wymagać natychmiastowej interwencji ustawodawcy. Jak pokazuje praktyka orzecznicza organów administracji oraz sądów administracyjnych, nie zawsze problemy te udaje się jednoznacznie rozstrzygnąć przy użyciu reguł wykładni prawa. Jedynym wyjściem wydaje się więc dokonanie pewnych korekt w obowiązującym stanie prawnym.

Historia działalności legislacyjnej w zakresie opłat samorządowych dowodzi, że polski ustawodawca nie wypracował, jak do tej pory, koncepcji zreformowania „systemu” omawianych świadczeń. Opłaty te tworzą „system” co najwyżej o tyle, że można je ująć w pewien zbiór danin posiadających zbliżone cechy, takie jak przymusowość, publicznoprawny charakter, pieniądze, bezzwrotność, ogólność, ustawowe określenie podstawowych elementów konstrukcji (przedmiot, podmiot, tryb płatności, kwota albo stawka i podstawa opodatkowania), odpłatność (bardzo często tylko dorozumiana). System sensu stricto powinien stanowić pewną uporządkowaną logiczną całość złożoną z wzajemnie powiązanych ze sobą i oddziałujących na siebie elementów, spełniającą minimalne wymogi ekonomiczne i prawne. W tym sensie zbiór polskich opłat samorządowych nie może być jeszcze uznany za system.

Mimo że opłaty – obok podatków – stanowią również dość poważną część dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, nie są przedmiotem takiego zainteresowania organów administracji jak podatki, dość rzadko (w porównaniu do podatków) stanowią też przedmiot rozstrzygnięć sądów administracyjnych czy nawet organów odwoławczych (wyjątek stanowią mogą co najwyżej opłaty adiacenckie, planistyczne, opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska). Możliwe, że właśnie w tym należy upatrywać opieszałości ustawodawcy, jeśli

chodzi o proces (praktycznie nieistniejący) reformowania systemu opłat samorządowych – problematyka omawianych danin nie jest wystarczająco „nagłośniona”. To z kolei może prowadzić do błędnego wniosku, że skoro spory pomiędzy podmiotami zobowiązanymi a organami administracji są nieliczne, to oznacza, że przepisy regulujące konstrukcje opłat nie wymagają interwencji ustawodawcy.

Od wielu lat ma w Polsce miejsce niekontrolowany, jak się wydaje, proces namnażania opłat – proces ten trudno nazwać próbą reformy. Opłaty wydają się być bardzo wygodną, z punktu widzenia władzy, alternatywą dla podatków: nie wzbudzają zbyt negatywnych emocji w społeczeństwie – można nawet powiedzieć, że przeciętny obywatel zachowuje w stosunku do opłat życzliwą neutralność; wystarczy więc, że nowo wprowadzana do systemu danina (podatek) zostanie nazwana opłatą, aby mieć pewność, że jej konstrukcja nie będzie analizowana pod kątem ujawnienia prawdziwego charakteru świadczenia („kryptopodatek”, „quasi-podatek”). Opłata będąca „kryptopodatkiem” jawi się także jako sposób na ominięcie konstytucyjnego nakazu wprowadzania do systemu prawa świadczeń podatkowych wyłącznie w formie ustawy (przykładem może być podatek i opłata od posiadania psów). Państwo oferuje również coraz więcej „usług” (np. czynności urzędowe, działania powodujące wzrost wartości nieruchomości...), których kosztami próbuje obciążyć potencjalnych zainteresowanych. Nowe opłaty „umieszczane są” w aktach prawnych w żaden sposób niezwiązanych z prawem daninowym. Wszystko to sprawia, że niewiele osób w Polsce ma pojęcie o faktycznej liczbie i charakterze opłat.

Okazuje się też, że ustawodawca bardzo niekonsekwentnie posługuje się pojęciem „opłata”. W wielu aktach prawnych nazwano opłatami świadczenia, które w swej istocie są cenami za usługi – np. „opłaty” z tytułu najmu mieszkania, „opłaty” za wodę i odprowadzanie ścieków. Konieczne jawi się więc chociażby wypracowanie legalnej definicji opłaty jako daniny (publicznoprawnego świadczenia przymusowego) i oddzielenie jej od innych świadczeń – mających charakter cywilnoprawny i pozbawionych cechy przymusowości.

Jak wyżej wspomniano, opłaty są, obok podatków, znaczącą kategorią dochodów j.s.t. Uwaga ta dotyczy jednak opłat jako całej grupy tego typu świadczeń. W grupie tej występują daniny, z których wpły-

wy są na tyle zauważalne, że są odrębnie ujmowane w sprawozdaniach z wykonania budżetów, ale są też takie (i jest ich najwięcej), których znaczenie fiskalne jest tak symboliczne, że nie są w sprawozdaniach w ogóle wyodrębniane. Z uwagi na niewielkie (w porównaniu z podatkami) znaczenie wielu opłat dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego stan wiedzy społeczeństwa polskiego na temat ich faktycznej wydajności fiskalnej, problemów związanych z wymiarem i poborem oraz, co za tym idzie, poziomu legislacyjnego przepisów o opłatach samorządowych jest niski. O powstawaniu problemów związanych z ich wymiarem i poborem bardzo często decyduje szcątkowość norm odnoszących się do niektórych elementów konstrukcji opłat – zwłaszcza do trybu płatności. Jak pokazuje praktyka, nie zawsze można mieć np. pewność, czy daną opłatę należy traktować jako tzw. niepodatkową należność budżetową, do której miałyby zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej. Problematyka wymiaru i poboru wielu opłat nie doczekała się tak bogatego orzecznictwa sądowego, jak podatki: osoby zainteresowane jak najszybszym załatwieniem sprawy w urzędzie godzą się na uiszczenie należności, nawet jeśli są przekonane o bezzasadności poboru opłaty (np. opłata skarbową w zw. z rejestracją pojazdu). Potencjalne problemy związane z opłatami pozostają bardzo często niezauważone.

Opracowanie składa się z trzech części. Część pierwsza stanowi efekt zorganizowanej w czerwcu 2009 r. w Mikołajkach przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku i Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. „Opłaty samorządowe w Polsce”. W konferencji wzięli udział nie tylko przedstawiciele nauki, ale także praktycy – sędziowie sądów administracyjnych i pracownicy organów administracji zajmujący się wymiarem i poborem opłat samorządowych, najliczniej reprezentowani przez członków samorządowych kolegiów odwoławczych. Efektem wymiany poglądów na temat funkcjonowania przepisów o tytułowych opłatach, w tym zagadnienia stosowania Ordynacji podatkowej do tychże opłat, są prezentowane w tej części głosy w dyskusji.

Druga i trzecia część pracy stanowią prezentację wyników badań przeprowadzonych w latach 2008–2009 w ramach projektu badawczego finansowanego przez Komitet Badań Naukowych. Badania-

mi tymi objęto działalność orzeczniczą sądów i organów administracji oraz działalność prawodawczą organów władzy i administracji w Polsce. Badania pozwoliły na wskazanie podstawowych mankamentów regulacji dotyczących omawianych danin. Mankamenty te zostały z kolei wykorzystane do sformułowania postulatów *de lege ferenda*, których realizacja powinna przyczynić się jeśli nie do stworzenia nowego efektywnego, to przynajmniej do znacznej poprawy funkcjonowania dotychczasowego systemu opłat samorządowych w Polsce.