

Władztwo opłatowe gmin na przykładzie wybranych opłat

IRENA CZAJA-HLINIAK

1. Wprowadzenie

Pojęcie autonomii, a także decentralizacji, wiąże się z władztwem finansowym. Zastosowanie znajduje zasada ograniczonego władztwa podatkowego zdeterminowana konstytucyjną zasadą uchwalania podatków i innych danin publicznych przez parlament, a z drugiej strony przyznawania gminom prawa ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w ustawowym zakresie.

W literaturze największą wagę przykładają się do władztwa podatkowego gmin. A przecież podobne władztwo posiadają gminy w odniesieniu do opłat publicznych. Należy uwzględnić całe władztwo daninowe, a więc rozumiany szeroko konstytucyjny zakres władztwa finansowego jako władztwa daninowego (w zakresie danin publicznych), czyli podatkowego i opłatowego²¹¹. Władztwo opłatowe warto przedstawić na przykładzie wybranych, samorządowych opłat.

Opłaty publiczne w określonym ustawowo zakresie stanowią dochody własne jednostek samorządu terytorialnego²¹², w tym gmin. Zakres władztwa opłatowego gmin zależy od tytułu prawnego i charakteru konkretnego świadczenia. Opłaty mogą bowiem mieć charakter obligatoryjny, co z reguły ma miejsce, lub fakultatywny. Ich wysokość może wynikać bezpośrednio z ustawy lub może być kształtowana przez organ stanowiący gminy. Podobnie

²¹¹ Na temat władztwa opłatowego por J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 43 i nast.

²¹² Zwanych dalej JST.

sposób uiszczania może być określony ustawowo lub przez organ gminy, np. jako pobór przez inkasenta. Organy stanowiące gminy mogą posiadać kompetencje do określania zwolnień i ulg. Podobnie organy wykonawcze mogą być upoważnione do wydawania indywidualnych decyzji określających ulgi, dokonujących umorzenia czy rozłożenia płatności w czasie. Zakres władztwa jest determinowany również stosowaniem lub niestosowaniem do danej opłaty przepisów Ordynacji podatkowej.

Na uwagę zasługuje także fakt, iż opłaty znacznie częściej niż podatki przybierają postać daniny celowej, realizującej również określone cele pozafiskalne. Na przykład opłaty związane z korzystaniem z zezwoleń na sprzedaż alkoholu przeznaczane są na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii. Z kolei przy pomocy nowej opłaty reklamowej można oddziaływać na estetykę gmin.

2. Opłaty jako dochody własne gmin

Aktualnie problematyka dochodów własnych gmin uregulowana jest w Ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹³. Do źródeł dochodów własnych gmin, obok podatków, zaliczane są wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej, od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej oraz innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów²¹⁴. Niektóre z nich, pomimo normatywnej nazwy opłat, z punktu widzenia teoretycznego są podatkami. Opłaty w zasadzie posiadają charakter obligatoryjny, rzadziej fakultatywny. I właśnie opłaty, w szczególności te, którym literatura poświęca mniej uwagi, warte są bliższego zasygnalizowania. Wszystkie stanowią tytuły o charakterze publicznoprawnym.

Podstawową przesłankę zaspokajania potrzeb mieszkańców stanowi posiadanie przez JST, głównie gminy, odpowiednich środków finansowych. Służy temu z jednej strony zapewnienie właściwych źródeł finansowania poszczególnych rodzajów zadań, a z drugiej – racjonalizacja dokonywanych

²¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.

²¹⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 2.

wydatków. Dlatego do priorytetowych zagadnień należy problematyka sposobu pokrywania wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz problematyka instrumentów służących efektywnemu pozyskiwaniu środków finansowych. W związku z tym wagi nabierają m.in. zagadnienia: rodzaju źródeł dochodów JST, ich pewności i wydajności oraz efektywności wpływu do budżetu.

3. Opłaty związane z korzystaniem z zezwoleń na sprzedaż alkoholu

Opłaty te uregulowane zostały w ramach odrębnego aktu normatywnego, Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²¹⁵, poświęconego szerszemu zakresowi przedmiotowemu, uznanemu za tak istotny, iż ustawa we wstępie uznaje życie w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu.

Ustawa wprowadza dwie kategorie opłat: pierwsze wnoszone są na rzecz administracji rządowej oraz województw samorządowych, a drugie stanowią dochody gmin. Pierwsza kategoria związana jest z wydawaniem zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi. Kompetencje do wydawania zezwoleń i pobierania opłat zależą od zawartości alkoholu w napojach. W przypadku zawartości w napojach powyżej 18% alkoholu zezwolenia wydaje minister właściwy do spraw gospodarki; przy zawartości do 18% alkoholu – marszałek województwa na rzecz przedsiębiorców posiadających siedziby na terenie województwa. Opłaty wnoszone są przed wydaniem zezwolenia na rachunek organu wydającego zezwolenie²¹⁶.

Natomiast na rzecz gmin pobierane są cztery kategorie opłat: opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, opłaty za jednorazowe zezwolenia na sprzedaż, opłaty związane z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ograniczonej grupie przedsiębiorców²¹⁷

²¹⁵ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.); zwana dalej Ustawą z 1982 r.

²¹⁶ Art. 9 i 9² Ustawy z 1982 r.

²¹⁷ Uregulowane w art. 18¹ Ustawy z 1982 r.

oraz opłaty za zezwolenie na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych przez przedsiębiorcę, któremu zezwolenie wygasło z określonych przyczyn.

Najważniejszą kategorię stanowią opłaty związane z korzystaniem z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Sprzedaż może być prowadzona wyłącznie na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży, czyli przez tzw. organ zezwalający.

Wydawane są oddzielnie zezwolenia²¹⁸ na sprzedaż trzech rodzajów napojów alkoholowych: do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, od 4,5% do 18,0% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz powyżej 18,0% zawartości alkoholu. Organ zezwalający wydaje zezwolenia po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktów sprzedaży z uchwałami rady gminy dotyczącymi maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta) czy jej jednostek pomocniczych²¹⁹. Zezwolenia wydawane są na czas oznaczony, nie krótszy niż 4 lata, a w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – nie krótszy niż 2 lata. Organ zezwalający obligatoryjnie cofa zezwolenie w przypadku nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych. Również w ustawowo określonych przypadkach, np. likwidacji punktu sprzedaży, zezwolenie wygasa.

Drugą kategorię stanowią opłaty związane z wydawaniem jednorazowych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, na okres do 2 dni. Wydawane są one przedsiębiorcom posiadającym już ww. zezwolenia na sprzedaż oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych. Uzyskanie ich nie wymaga spełniania szeregu wymogów proceduralnych związanych z uzyskiwaniem zezwoleń długookresowych.

Trzecią kategorię stanowią opłaty związane z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ograniczonej grupie przedsiębiorców. Są to przedsiębiorcy, których działalność polega na dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, w oparciu o zawartą z nim umowę. Zezwolenia te wydawane są

²¹⁸ Art. 18 Ustawy z 1982 r.

²¹⁹ Podejmowanych na mocy art. 12 Ustawy z 1982 r.

na okres do 2 lat, a ich uzyskanie również nie wymaga spełniania szeregu wymogów proceduralnych.

Czwartą kategorię stanowią opłaty z tytułu wydawania zezwoleń na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych. Wydawane są one przedsiębiorcom, których zezwolenie wygasło na skutek ustawowo określonych przyczyn, np. likwidacji punktu sprzedaży, zmiany rodzaju działalności czy upływu terminu ważności zezwolenia.

Ustawa wyraźnie zalicza wydawanie trzech pierwszych rodzajów zezwoleń do zadań własnych gminy²²⁰. Co interesujące, nie zawiera odpowiedniego postanowienia odnośnie do czwartego rodzaju zezwoleń.

Z tytułu wydawanych zezwoleń pobierane są opłaty. Mają one charakter obligatoryjny. Opłaty są zróżnicowane pod kątem kryterium przedmiotowego, czyli zależą od kategorii wydawanego zezwolenia, a w ramach każdej kategorii ulegają dalszemu zróżnicowaniu.

Najważniejsze opłaty, związane z korzystaniem z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, zostały zróżnicowane ze względu na to, czy przedsiębiorca rozpoczyna działalność, czy ją kontynuuje, a ponadto zostały uzależnione od zawartości alkoholu w sprzedawanych napojach²²¹. Opłata dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność pobierana jest według stałych stawek kwotowych zróżnicowanych w zależności od zawartości alkoholu. I tak stawka wynosi 525,00 PLN zarówno przy sprzedaży napojów o zawartości alkoholu do 4,5% oraz piwa, jak i przy zawartości alkoholu od 4,5% do 18,0% (z wyjątkiem piwa) oraz 2 100,00 PLN przy sprzedaży napojów zawierających powyżej 18,0% alkoholu. Dla przedsiębiorców kontynuujących działalność wysokość opłaty zależy od wartości sprzedaży napojów w roku poprzednim. W przypadku, gdy wartość ta dla obu pierwszych rodzajów napojów nie przekroczyła 37 500,00 PLN, a dla trzeciego rodzaju – 77 000,00 PLN, opłata pozostaje bez zmian. Natomiast gdy wartość sprzedaży przekroczyła ww. kwoty, opłata ustalana jest procentowo w stosunku do wartości obrotu z poprzedniego roku. Gdy wartość ta dla obu pierwszych rodzajów napojów przekroczyła 37 500,00 PLN, opłata pobierana jest w wysokości 1,4% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim; a gdy wartość sprzedaży dla trzeciego rodzaju przekroczyła 77 000,00 PLN, opłata pobierana jest w wysokości 2,7% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów

²²⁰ Art. 18^{1a} Ustawy z 1982 r.

²²¹ Art. 11¹ Ustawy z 1982 r.

w roku poprzednim. Wartość sprzedaży oblicza się oddzielnie dla każdego rodzaju napojów alkoholowych.

Tryb uiszczania opłat przedstawia się następująco. Przedsiębiorcy rozpoczynający działalność gospodarczą w tym zakresie opłatę wnoszą na rachunek gminy przed wydaniem zezwolenia. Natomiast przedsiębiorcy kontynuujący działalność opłatę wnoszą na rachunek gminy w każdym roku kalendarzowym objętym zezwoleniem w trzech równych ratach w terminach do 31 stycznia, 31 maja i 30 września danego roku kalendarzowego lub jednorazowo w terminie do 31 stycznia danego roku kalendarzowego. W roku nabycia zezwolenia lub utraty jego ważności opłaty dokonuje się w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia.

Druga kategoria opłat, czyli za jednorazowe zezwolenia, pobierana jest w wysokości odpowiadającej 1/12 rocznej opłaty za poszczególne rodzaje zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wnoszona jest na rachunek gminy przed wydaniem zezwolenia.

Trzecia kategoria opłat, czyli za zezwolenia wydawane przedsiębiorcom, których działalność polega na dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, w oparciu o zawartą z nim umowę, pobierana jest w wysokości analogicznej do opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych od przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą lub ją kontynuujących. Wnoszona jest ona na rachunek gminy przed wydaniem zezwolenia.

Czwarta kategoria, czyli opłaty z tytułu wydawania zezwoleń na wyprzedz posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych, zróżnicowane są ze względu na zawartość alkoholu w napojach. Stawki opłaty są procentowe, odnoszone do podstawy w postaci wartości sprzedaży zinwentaryzowanych napojów. Wynoszą: 1,4% wartości sprzedaży napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa, również 1,4% wartości przy zawartości od 4,5% do 18,0% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz 2,7% wartości sprzedaży napojów zawierających powyżej 18,0% alkoholu. Opłata wnoszona jest także na rachunek gminy.

Przeważająca część opłat ma charakter opłaty celowej. Pobierana jest bowiem w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie określonych ustawowo zadań gminy. Dotyczy to opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Katalog tych zadań jest szeroki²²². Są to zadania własne gminy polegające na prowadzeniu działań związanych

²²² Art. 4¹ ust. 1 Ustawy z 1982 r.

z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. Obejmują one głównie: pomoc terapeutyczną i rehabilitacyjną dla osób uzależnionych od alkoholu, udzielanie rodzinom pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą, prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, czy wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Realizacja zadań jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia²²³. Program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej lub inną jednostkę wskazaną w programie. W celu realizacji gminnego programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika.

Ustawa zastrzega ponadto, iż dochody z opłat za pierwsze trzy typy zezwoleń mogą być wykorzystywane na określone cele i nie mogą być przeznaczane na inne. Podkreśla to celowy charakter wspomnianych opłat. Mogą one być wykorzystywane wyłącznie na realizację: gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, Gminnych Programów przewidzianych Ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii²²⁴ oraz zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach wspomnianych programów²²⁵.

Ustawa nie przewiduje przeznaczenia ostatniej kategorii opłat, czyli z tytułu zezwolenia na wyprzedaż zapasów napojów alkoholowych. W związku z tym nie mają one charakteru opłat celowych.

²²³ Por. art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1492).

²²⁴ Art. 10 ust. 2 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 852) stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, biorąc pod uwagę cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny Program stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

²²⁵ Art. 18² Ustawy z 1982 r.

4. Opłaty za korzystanie z infrastruktury stanowiącej własność JST

Wśród wielu opłat samorządowych, stanowiących dochody własne gmin²²⁶, warto wspomnieć o opłatach za korzystanie z infrastruktury stanowiącej własność JST, których regulacja jest zawarta w Ustawie z 1985 r. o drogach publicznych²²⁷. Ustawa wprowadza opłaty o charakterze obligatoryjnym oraz fakultatywnym, a także opłaty o charakterze sankcyjnym i kary. Przesłanką ich pobierania jest korzystanie z dróg publicznych. Do opłat obligatoryjnych należą: za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania oraz za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych²²⁸. Do fakultatywnych należą: za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych oraz za przeprawy promowe na drogach publicznych. Ponadto występują opłaty za zajęcie pasa drogowego. Od poszczególnych opłat stosowane są zwolnienia podmiotowe i przedmiotowe.

Należy zaznaczyć, że obligatoryjna opłata pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, zwana z uwagi na sposób poboru „opłatą elektroniczną”, jest pobierana na rzecz budżetu państwa (stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego). Obie fakultatywne opłaty mogą być pobierane albo na rzecz państwa, albo samorządu terytorialnego w zależności od tego, w czym zarządzie pozostają obiekty mostowe, tunele lub przeprawy promowe. Natomiast obligatoryjna opłata za postój pojazdów samochodowych jest opłatą samorządową.

Opłatę za postój pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo, a w przypadku śródmiejskiej strefy płatnego parkowania za parkowanie w określone dni lub codziennie.

²²⁶ Całościowe ich omówienie zawarte jest w: *Opłaty samorządowe w Polsce – Problemy praktyczne*, red. G. Liszewski, Białystok 2010.

²²⁷ Art. 13–13o Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.); zwanej dalej Ustawą o drogach.

²²⁸ Za które – w rozumieniu art. 2 pkt 33 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.) – uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej.

Rada gminy (miasta), na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania, uwzględniając cały szereg ustawowych wymogów. Rada ustala jednocześnie wysokość stawek kwotowych, z uwzględnieniem ustawowych górnych granic dla pierwszej godziny postoju, a także sposób poboru. Mogą być również stosowane opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zero- we stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Stawki opłat mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju. Opłaty pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządca drogi. W razie nieuiszczenia opłaty pobierana jest opłata dodatkowa ustalana, wraz ze sposobem jej poboru, przez radę gminy (miasta), przy uwzględnieniu górnej ustawowej granicy.

Pierwsza fakultatywna opłata może być pobierana za przejazd pojazdów przez obiekt mostowy lub tunel, którego długość przekracza 400 m. Wysokość opłat jest zróżnicowana przedmiotowo według pięciu kategorii pojazdów. Organ stanowiący, w drodze uchwały, może wprowadzić odrębną opłatę dla obiektów mostowych oraz odrębną dla tuneli zlokalizowanych w ciągach dróg, których zarządcą jest JST, i ustalić wysokość opłaty, z tym że jednorazowa opłata za przejazd przez obiekt mostowy lub tunel nie może przekroczyć górnych ustawowych stawek²²⁹. Organ stanowiący, wprowadzając opłatę, może ustanowić opłaty abonamentowe lub zryczałtowaną oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Określa także sposób pobierania opłaty. Opłatę pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządca drogi.

Druga opłata fakultatywna może być pobierana za przewóz promem osób, zwierząt, bagażu lub pojazdów. Stawki zróżnicowane są w zależności od rodzaju przewozu, a dodatkowo od pięciu kategorii pojazdów. Stawki te

²²⁹ Dla obiektów mostowych oraz tuneli zlokalizowanych w ciągach dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo dla których funkcję zarządcy drogi pełni spółka specjalnego przeznaczenia, opłaty może wprowadzić minister właściwy do spraw transportu i ustalić ich wysokość, uwzględniając górną ustawową jednorazową opłatę.

posiadają górną, ustawową granicę. Tryb ustalania opłaty oraz poboru jest analogiczny jak w przypadku opłaty za przejazd mostowy lub tunel.

Ustawa reguluje sposób wykorzystania pasa drogowego²³⁰. Zajęcie go na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga w zasadzie zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej.

Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Dla dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wysokość stawek opłaty ustala minister właściwy do spraw transportu. Z kolei organ stanowiący JST, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest JST, wysokość stawek opłaty, z tymże nie mogą one przekroczyć górnej, ustawowej granicy. Stawki zróżnicowane są przedmiotowo w zależności od kategorii drogi, rodzaju elementu zajętego pasa drogowego, procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni, rodzaju zajęcia oraz rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Opłatę ustala, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub bez zawarcia odpowiedniej umowy zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości dziesięciokrotności opłaty.

5. Opłata reklamowa

Może ona stanowić przykład daniny publicznej o odmiennym charakterze niż ww. opłaty. Jest ona nową instytucją prawnofinansową, która została wprowadzona w 2015 r.²³¹ w wyniku nowelizacji Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²³². Opłata reklamowa stanowi dochód własny budżetu gminy.

Przy niektórych rodzajach danin publicznych, oprócz celu fiskalnego, istotną rolę odgrywają cele pozafiskalne. Do takich obciążeń należy opłata

²³⁰ Art. 40 Ustawy o drogach.

²³¹ Przez art. 4 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774).

²³² Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, art. 17a, 17b, 19 i 20; zwana dalej Ustawą o podatkach lokalnych.

reklamowa. Świadczy o tym sposób jej wprowadzenia wskazujący, iż jednym z celów ustalenia daniny było wzmocnienie narzędzi ochrony krajobrazu²³³. Celem było także podjęcie przez JST działań zmierzających do uporządkowania przestrzeni publicznej²³⁴, co wynika z uwarunkowania wprowadzenia opłaty od ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Opłata ma charakter fakultatywny. Znajduje więc zastosowanie szerokie władztwo daninowe (opłatowe). Opłaty wprowadza rada gminy z tytułu umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych. Ustawowemu ograniczeniu uległ zakres terytorialny możliwości wprowadzenia opłaty do obszarów, na których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Ustawa nie definiuje pojęcia tablic reklamowych oraz urządzeń reklamowych. Odsyła²³⁵ do uregulowania pojęć: *reklama*, *tablica reklamowa*, *urządzenie reklamowe*, *szyld* w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³⁶.

Zakres podmiotowy opłaty obejmuje właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych (z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste), użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, posiadaczy samoistnych nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczy nieruchomości lub ich części czy obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub JST, jeżeli posiadanie: wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego, a nawet nie ma tytułu prawnego. Jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany jest przedmiotem współwłasności lub pozostaje w posiadaniu dwóch lub więcej osób, to obowiązek ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy opłaty, to nawiązuje on do pojęcia *obektu budowlanego*, czyli zarówno do budynków, jak i budowli²³⁷. Istotne znaczenie ma powiązanie obowiązku opłaty z faktem znajdowania się na tych nieruchomościach lub obiektach budowlanych tablic reklamowych

²³³ Por. M. Hadel, *Opłata reklamowa jako instrument kształtowania gminnej polityki przestrzennej*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 7–8, s. 85–86.

²³⁴ Por. M. Łyczek, *Opłata reklamowa jako instrument ochrony krajobrazu*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2015, nr 6, s. 20–21.

²³⁵ W art. 1a ust. 1 pkt 3a.

²³⁶ Art. 2 pkt 16a–16d Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.).

²³⁷ W rozumieniu art. 1a pkt 1 i pkt 2 Ustawy o podatkach lokalnych.

lub urządzeń reklamowych, niezależnie od tego, czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama. Następuje wobec tego oderwanie obowiązku uiszczania daniny od faktycznie uzyskiwanych korzyści finansowych z urządzeń reklamowych.

Ustawa wprowadza liczne zwolnienia przedmiotowe, np. jeżeli tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie, stanowią szyld czy są realizacją obowiązku nałożonego przepisami prawa. Ponadto rada gminy posiada uprawnienie wprowadzania innych zwolnień przedmiotowych²³⁸.

Sposób ustalania opłaty jest dwuczłonowy. Opłata składa się z części stałej oraz z części zmiennej, przy czym odmienne są zasady ustalania obu części. Część stała ustalana jest w zryczałtowanej wysokości niezależnej od pola (powierzchni) tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy. Z kolei część zmienna zależy od pola tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy.

Określanie wysokości stawek opłaty należy do kompetencji rady gminy w granicach górnych stawek określonych ustawą. Ulegają one corocznej zmianie 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. Górna stawka części stałej opłaty wynosi w roku 2019 – 2,54 PLN dziennie, a zmiennej – 0,22 PLN dziennie²³⁹. Stawki mają więc charakter kwotowy. Ponadto należy podkreślić ich dzienny charakter. Rada posiada uprawnienie różnicowania wysokości stawek opłaty reklamowej z uwagi na lokalizację oraz wielkość lub rodzaj tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. Z uwagi na ryczałtowy charakter części stałej opłaty nie występuje podstawa obliczenia opłaty. Natomiast przy części zmiennej podstawę stanowi powierzchnia pola tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy.

Również do kompetencji rady gminy należy określanie zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności opłaty. Może w tym zakresie wprowadzić obowiązek składania organowi podatkowemu deklaracji na opłatę reklamową, a także określić termin, warunki i tryb składania tych deklaracji. Ponadto rada może wprowadzić możliwość składania deklaracji za pomocą środków

²³⁸ Art. 19 pkt 3.

²³⁹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2019 (M.P. z 2018 r. poz. 745).

komunikacji elektronicznej. Rada posiada także uprawnienie do zarządzania poboru opłaty w drodze inkasa przez softyasa, określania inkasentów oraz wynagrodzenia za inkaso.

Warte podkreślenia jest postanowienie ustawy, że kwotę zapłaconego podatku od nieruchomości, od tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego zalicza się na poczet opłaty reklamowej należnej od tej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego.

6. Konkluzje

Z przedstawionej analizy opłat związanych z korzystaniem z zezwoleń na sprzedaż alkoholu wynika, że w zakresie opłat gmina nie dysponuje władztwem opłatowym. Opłaty mają bowiem charakter obligatoryjny, a ich wysokość oraz tryb poboru regulowane są ustawą. Również z uwagi na wspomniany charakter celowy większości opłat gminy mogą przeznaczać środki z daniny tylko na określone ustawowo cele. Posiadają jedynie możliwości wyboru w ramach tychże celów, determinowane uchwalanymi przez siebie programami. Wskazać można na pośredni wpływ na wysokość środków z daniny wynikający z uchwalanej przez gminy maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta), ewentualnie jednostek pomocniczych gminy²⁴⁰. Tylko wpływy z czwartej kategorii opłat nie mają charakteru opłat celowych, czyli zasilają dochody własne. Opłaty te można zaliczyć do grupy opłat z tytułu czynności urzędowych (wydawania zezwoleń).

Z kolei zakres władztwa gminy w odniesieniu do opłat za korzystanie z infrastruktury (z wyjątkiem opłat za przejazdy pojazdów samochodowych) jest stosunkowo szeroki. Gminy decydują – w granicach ustawowych – o ich wysokości, mogą stosować abonamenty i ryczałty. W przypadku opłat za przejazdy przez mosty, tunele i przewóz promami decyzja o ich wprowadzeniu leży w gestii organu stanowiącego. Można je zakwalifikować do opłat z tytułu korzystania z infrastruktury drogowej²⁴¹.

²⁴⁰ Art. 12 ust. 1 Ustawy z 1982 r.

²⁴¹ Por. D. Antonów, *Opłaty publiczne w działalności gospodarczej na przykładzie branży transportu drogowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia” 2016, t. 50, nr 1, s. 542.

Na podstawie analizy opłaty reklamowej można przyjąć, iż raczej nie wykazuje ona podstawowej dla opłat cechy związania bezpośredniego (odpłatności) z dokonaniem czynności urzędowej lub świadczeniem usługi przez JST²⁴² czy też korzystania z urządzeń JST. Tym samym jest to świadczenie podatkowe pod normatywną nazwą opłaty²⁴³. Nazwa opłaty zaciemnia charakter daniny publicznej.

W konstrukcji daniny uwidacznia się wyraźnie zakres władztwa daninowego (podatkowego, opłatowego) gmin w postaci wprowadzania zwolnień, ustalania konkretnych stawek, sposobu poboru czy sposobu składania deklaracji.

Wszystkie omówione regulacje pomijają zagadnienie stosowania do opłat Ordynacji podatkowej. Jednakże zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do środków publicznych zalicza się m.in. dochody publiczne, w tym opłaty²⁴⁴. Natomiast środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności dochody budżetu JST pobierane przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw. Z kolei do spraw dotyczących należności nieuregulowanych ustawą stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁴⁵.

²⁴² Por. J. Wantoch-Rekowski, *O opłacie reklamowej*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, red. W. Miemiec, Wrocław 2017, s. 293.

²⁴³ Na temat charakteru prawnego opłaty por. D. Antonów, *Charakter prawny opłaty reklamowej*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 1–2, s. 112 i nast.

²⁴⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.; art. 5, 60 i 67.

²⁴⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 900 ze zm.