

Irena Czaja-Hliniak

## **PRAWA JEDNOSTKI W STOSOWANIU WYBRANYCH INSTYTUCJI PRAWNOFINANSOWYCH**

### **Ochrona praw jednostki w prawie finansowym**

Konstytucyjnie zagwarantowane prawa człowieka muszą znaleźć wyraz tak w stanowieniu, jak i stosowaniu we wszystkich dyscyplinach prawa, czyli również w stosowaniu przepisów specyficznej dyscypliny prawa publicznego, jaką jest prawo finansowe.

Prawo finansowe z reguły, zwłaszcza przez obywateli oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, postrzegane jest jako dyscyplina o charakterze restrykcyjnym, zmierzająca jedynie do uszczuplania dochodów podatników. Pomimo w znacznej mierze fiskalnej roli prawa finansowego, musi ono, jako dziedzina prawa publicznego, gwarantować przestrzeganie praw obywateli w trakcie jego stosowania.

Na gruncie prawnofinansowym zagadnienie może być postawione w sposób bardzo różnorodny. Można, przykładowo, spojrzeć na prawnofinansowy status jednostki w aspekcie egalitaryzacji podmiotowej czy z punktu widzenia formy prawnej, który to aspekt odgrywa szczególną rolę ostatnio w dobie transformacji funkcjonowania gospodarki, a zwłaszcza w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Na tym polu znajduje wyraz konstytucyjna zasada sprawiedliwości

społecznej<sup>1</sup>, obowiązująca w demokratycznym państwie prawnym oraz w odniesieniu do podmiotów będących osobami fizycznymi, zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa<sup>2</sup>.

Można spojrzeć na status jednostki także w aspekcie prawnoporównawczym, tj. w świetle prawa krajowego i unijnego, który to aspekt odgrywa znaczną rolę po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Istotne jest również spojrzenie na status jednostki w aspekcie zasad funkcjonowania poszczególnych instytucji prawa finansowego i ich oddziaływania w sferze obiektywnej rzeczywistości. Status jednostki może stanowić przedmiot rozważań w świetle prawa materialnego i proceduralnego. I wreszcie możliwe jest łączenie wymienionych aspektów wraz z wieloma innymi, co wydaje się najbardziej celowe i uzasadnione.

W świetle powyższych możliwości pozostaje problem kryterium wyboru określonego przedmiotu rozważań. W literaturze przedmiotu najczęściej poruszana jest ochrona praw podatnika<sup>3</sup>, jako że ma ona największy zakres praktycznego zastosowania. Ma ona jednakże aspekt szerszy, sprowadzający się do statusu jednostki w całym prawie danin publicznych, a więc również w prawie pozapodatkowych danin publicznych, co znajdzie wyraz w dalszej części opracowania.

Prawa jednostki znajdują wyraz w bardzo różnorodnych regulacjach prawa finansowego, stąd – dla potrzeb niniejszego opracowania – można podać jedynie pewne ich przykłady, nawiązując celowo do różnych działów prawa finansowego. Prawa te mogą być gwarantowane bądź bezpośrednio, bądź pośrednio.

## Ochrona w zakresie finansów publicznych

Już sama zasada jawności finansów publicznych ma pośrednio wpływ na równe traktowanie jednostek. Przewidziany np. obowiązek jednostek sektora finansów publicznych do udostępniania wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność<sup>4</sup>, daje jednostkom możliwość sprawdzenia, czy zostały równo potraktowane z innymi podmiotami. Podobną możliwość stwarza obowiązek ministra finansów podawania do publicznej wiadomości, np. wykazu udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji z wyszczególnieniem osób fizycznych, czy obowiązek dyrektora izby skarbowej do ogłaszania wykazu osób, w tym fizycznych, którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłaty prolongacyjne

<sup>1</sup> Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

<sup>2</sup> Art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>3</sup> A. Kostecki, *System ochrony praw podatników przed organami podatkowymi w Niemczech*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały”, red. T. Biernat, Kraków 2009, s. 89.

<sup>4</sup> Art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240), zwanej dalej ustawą o finansach publicznych.

w kwocie przewyższającej 5 000 zł wraz ze wskazaniem przyczyn umorzenia, czy wreszcie obowiązek organów wydających decyzje o umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa podawania do publicznej wiadomości informacji o udzielonych umorzeniach<sup>5</sup>. Podobną rolę spełnia podawanie przez zarząd<sup>6</sup> jednostki samorządu terytorialnego do publicznej wiadomości wykazu osób, z wyszczególnieniem fizycznych, którym z zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł wraz ze wskazaniem przyczyn umorzeń, czy wykazu osób, w tym fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej<sup>7</sup>.

Natomiast w sposób bezpośredni służy ochronie obywateli nowa regulacja ustawy o finansach publicznych przewidująca, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika (lub interesem publicznym), możliwość umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek im podległych (art. 59 ust. 1). Podobne skutki wywierają mechanizmy związane z kategorią niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym, w tym zwłaszcza dochodów pobieranych przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw (art. 60 pkt 7). Zobowiązania tego rodzaju, stanowiące dochód budżetu państwa, podlegają na wniosek zobowiązanego potrącaniu z wzajemnej, bezspornej i wymagalnej wierzytelności zobowiązanego wobec Skarbu Państwa z określonych ustawowo tytułów prawnych (art. 62 ust. 1). Uprawnienie takie przysługuje również zobowiązanemu w stosunku do gminy, powiatu lub województwa w odniesieniu do wierzytelności z określonych tytułów (art. 63 ust. 1).

Bezpośrednio status jednostki determinowany jest powtarzającą się po raz trzeci w kolejnej regulacji finansów publicznych, zasadą egalitaryzacji podmiotowej. Przykładowo, prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej (art. 43). Z uwzględnieniem zasady równoprawności udzielane są z budżetu dotacje przedmiotowe na wytwarzanie określonych rodzajów wyrobów lub świadczenie usług oraz na wykonywanie zadań na rzecz rolnictwa (art. 130 ust. 1 i 2). Z dotacji mogą wobec tego korzystać również osoby fizyczne, co stanowi specyficzną gwarancję finansową dla ich funkcjonowania i konkurencyjności na rynku. Podobnie przedsiębiorcy prywatni mogą korzystać z dotacji na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji na zasadach pomocy publicznej lub partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 132 ust. 2). Dotacje przedmiotowe dla podmiotów niepublicznych mogą mieć miejsce także z budżetów samorządowych, na zasadach odrębnych ustaw (art. 219 ust. 2).

---

<sup>5</sup> Art. 36 ust. 2, 3 i 5 ustawy o finansach publicznych.

<sup>6</sup> Odpowiednio: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

<sup>7</sup> Art. 37 ust. 1 pkt 2, lit. f oraz lit. g.

W zakresie prawa budżetowego gwarancje dla obywateli występują głównie po stronie wydatków budżetowych. Zabezpieczenie finansowe dla ochrony praw obywateli stanowi wyraźne wyodrębnienie w ramach wydatków budżetu państwa środków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, niebędące wynagrodzeniami, a wynikające z odrębnych przepisów<sup>8</sup>. Szczególna rola przypada w tym zakresie udzielaniu w najszerszym rozumieniu pomocy społecznej. Konkretny przykład stanowią środki na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych<sup>9</sup>. Podobnie środki na świadczenia na rzecz osób fizycznych podlegają wyodrębnieniu w ramach wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>10</sup>.

### **Ochrona w postępowaniu z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych**

Odrębną regulację w kręgu zagadnień finansów publicznych stanowi ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>11</sup>, określająca tak zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy odpowiedzialności<sup>12</sup>. Ustawa obejmuje zakresem podmiotowym odpowiedzialności osoby fizyczne w kilku kategoriach: osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo jednostki nie zaliczanej do tego sektora, otrzymującej środki publiczne lub organu zarządzającego mieniem tych jednostek, kierowników jednostek sektora finansów publicznych, pracowników tych jednostek, którym powierzono określone obowiązki<sup>13</sup> w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych oraz osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (art. 4). Należy jednak podkreślić, że wszystkie wymienione osoby działają w imieniu i na rzecz określonych organów bądź jednostek organizacyjnych. Z odpowiedzialnością wiążą się specyficzne kary stosowane w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na podkreślenie zasługuje jednak samo postępowanie, ponieważ stanowi nieliczny przypadek odrębnych postępowań regulowanych normami prawa finansowego, wraz z odrębną dwuinstancyjną strukturą

---

<sup>8</sup> Art. 124 ust. 1 pkt 2 i ust. 2.

<sup>9</sup> Art. 127 ust 1. pkt 2.

<sup>10</sup> Art. 236 ust. 3 pkt 3.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm., zwana dalej ustawą o dyscyplinie.

<sup>12</sup> O pojęciu dyscypliny por. bliżej: C. Kosikowski, *Istota dyscypliny finansów publicznych*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 818 i nast.

<sup>13</sup> Na temat przypisania i przyjęcia przez pracownika obowiązków jako przesłanki odpowiedzialności zob.: E. Ruśkowski, J. Salachna, *Wpływ zmian regulacji zasad publicznej gospodarki finansowej na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 10, s. 5.

organów orzekających i oskarżycielskich<sup>14</sup>. Karami (art. 31) są: upomnienie, nagana, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Dodatkową dolegliwością, niejednokrotnie silniejszą niż nagana lub kara pieniężna, jest wywołanie określonych w odrębnych przepisach, skutków wynikających z ujemnej lub negatywnej oceny kwalifikacyjnej<sup>15</sup> (art. 32). Szczególnego rodzaju karę, wymierzaną w przypadku rażącego naruszenia<sup>16</sup> dyscypliny finansów publicznych<sup>17</sup>, stanowi zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi<sup>18</sup>. Kara ta może być również wymierzana w przypadku ponownego ukarania za naruszenie dyscypliny. Kara może być orzekana na okres od roku do 5 lat. Najistotniejsze są jednakże konsekwencje kary. Oznacza ona bowiem zakaz pełnienia określonych funkcji, np. kierownika, zastępcy kierownika, członka zarządu, skarbnika, głównego księgowego, jego zastępcy czy kierownika lub zastępcy komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego jednostki, zakaz reprezentowania interesów majątkowych Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, a także zakaz członkostwa w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych. Kara słusznie zakładała ograniczenie możliwości zajmowania określonych stanowisk związanych z dysponowaniem środkami publicznymi przez osoby rażąco naruszające dyscyplinę finansów. Tymczasem w praktyce, przez przeszło 7 lat jej istnienia, została do połowy 2007 r. prawomocnie orzeczona tylko jeden raz<sup>19</sup>.

Wobec przedstawionych konsekwencji naruszenia dyscypliny niezwykle istotne zagadnienie stanowi ochrona praw podmiotu obciążonego zarzutem naruszenia dyscypliny. Służą jej przede wszystkim dwie instytucje, a mianowicie dwuinstancyjność postępowania oraz prawo do pomocy prawnej w toku postępowania<sup>20</sup>. Postępowanie toczy się w I instancji przed komisjami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>21</sup>. Organ orzekający

<sup>14</sup> Wspólna komisja orzekająca, resortowe komisje orzekające przy ministrach, komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych – w I instancji oraz Główna Komisja Orzekająca – w II instancji. Odpowiednio: rzecznicy dyscypliny finansów publicznych oraz Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych.

<sup>15</sup> Muszą one wynikać z ustaw stanowiących podstawę kwalifikacji, co w odniesieniu do pracowników niepełniących funkcji kierowniczych, zdarza się rzadko. Występuje np. w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701).

<sup>16</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9, s. 5.

<sup>17</sup> W szczególności w przypadku działania lub zaniechania, którego skutkiem jest znaczące uszczuplenie środków publicznych albo świadczącego o nagannym niedopełnieniu obowiązku należytej staranności zawodowej, czy o uporeczywym lekceważeniu zasad gospodarowania środkami publicznymi.

<sup>18</sup> Art. 31–34 ustawy o dyscyplinie.

<sup>19</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Egzekwowanie...*, s. 11.

<sup>20</sup> Na temat postępowania zob. bliżej: P. Kryczko, *Wprowadzenie do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Kraków 2005.

<sup>21</sup> Art. 42 ust. 1 i art. 46 ustawy o dyscyplinie finansów.

w zasadzie wymierza karę według swego uznania, uwzględniając skutki i stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych, stopień winy oraz cele kary. Organ uwzględnia motyw i sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej, jej doświadczenie zawodowe czy sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych (art. 33). Komisja orzekająca wydaje m.in. orzeczenie o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych<sup>22</sup>. Od wydanych orzeczeń stronom przysługuje tzw. środek zaskarżenia w postaci odwołania od orzeczenia. Innymi środkami zaskarżenia są zażalenia na postanowienia wydawane w toku postępowania<sup>23</sup>. Organem II instancji jest Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (art. 42).

Ochrona obwinionego realizowana jest przez prawo do obrony w toku całego postępowania. Obwinionemu przysługuje prawo do przedstawiania dowodów na swoją obronę oraz składania wniosków dowodowych. Przysługuje mu również prawo do korzystania z pomocy jednego obrońcy (art. 74). Obrońcą może być osoba upoważniona do obrony zgodnie z przepisami o adwokaturze oraz o radcach prawnych, a także inna osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, upoważniona przez obwinionego (art. 75). Obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki jego odpowiedzialność nie zostanie udowodniona i potwierdzona prawomocnym orzeczeniem. Obwiniony nie ma również obowiązku dowodzenia swojej niewinności (art. 76).

## Ochrona podmiotowa w prawie pozapodatkowych danin publicznych

W prawie daninowym podmiotem jest jednostka życia społecznego, na którą przepisy nakładają obowiązek świadczenia. W świetle art. 7 Ordynacji podatkowej<sup>24</sup>, podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, przy czym ustawy podatkowe mogą ustanawiać podatnikami również inne podmioty. Postanowienia te obejmują także pozapodatkowe daniny publiczne. Stąd – z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania – rozważania winny objąć zagadnienie statusu osób fizycznych (obywateli), ewentualnie w aspekcie porównawczym z innymi kategoriami podmiotów.

Jedną z dość powszechnie stosowanych pozapodatkowych danin publicznych jest instytucja – z teoretycznego punktu widzenia – dopłat, przybierająca na gruncie normatywnym różne nazwy, najczęściej opłat lub udziałów użytkowników w kosztach<sup>25</sup>. W tym zakresie, w jakim stosuje się do niej Ordynacje po-

---

<sup>22</sup> Art. 135 ust. 1. Komisja może wydać również orzeczenie o uniewinnieniu albo o umorzeniu postępowania.

<sup>23</sup> Art. 137 ust. 5 i 138 ust. 2.

<sup>24</sup> Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.), zwana dalej Ordynacją podatkową.

<sup>25</sup> K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 176; I. Czaja-Hliniak, *Dopłaty*

datkową<sup>26</sup>, co w odniesieniu do poszczególnych dopłat nie jest jednolite, a zarazem kontrowersyjne w literaturze<sup>27</sup>, podmioty zobowiązane do uiszczania dopłat korzystają z ochrony przewidzianej dla podatników i stosuje się do nich zasady przewidziane Ordynacją dla podatników<sup>28</sup>.

I tak obowiązuje przede wszystkim, wywodząca się z Konstytucji RP, zasada praworządności<sup>29</sup>, czyli działania organów podatkowych<sup>30</sup> na podstawie przepisów prawa (art. 120 Ordynacji podatkowej). Dalej zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych oraz zasada obowiązku udzielania przez organy niezbędnych informacji i wyjaśnień o przepisach prawa (w tym przypadku dopłatowego) pozostających w związku z przedmiotem postępowania (art. 121). Kolejno stosowana jest zasada prawdy obiektywnej, w myśl której organy mają obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy (art. 122). Ordynacja zapewnia stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwia wypowiedzenie się w sprawie zebranych dowodów oraz materiałów i zgłoszonych żądań (art. 123). Organy winny również wyjaśniać stronom zasadność przesłanek (tzw. zasada przekonywania), którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w miarę możliwości doprowadzić do wykonania decyzji przez strony bez stosowania środków przymusu (art. 124). Zasada wnikliwości, prostoty i szybkości postępowania (art. 125) stwarza korzystną sytuację dla podmiotów postępowania, podobnie jak kolejna zasada, pisemności postępowania (art. 126). Szczególną ochronę praw podmiotu zobowiązanego stwarza, wywodząca się również z Konstytucji RP<sup>31</sup>, zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 127). Obowiązuje także zasada trwałości decyzji, od której nieliczne wyjątki mogą mieć miejsce wyłącznie na podstawie szczegółowych przepisów Ordynacji podatkowej lub konkretnych ustaw regulujących dopłaty (art. 128). I wreszcie zasada jawności przewidzianej wyłącznie dla stron, powiązana z zasadą tajemnicy skarbowej, stwarza szczególnie istotną gwarancję indywidualnego interesu strony (art. 129).

Na podkreślenie zasługuje ochrona jednostki w związku ze wspomnianą zasadą tajemnicy skarbowej. Objęte są nią indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub in-

---

publiczne, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc, Lublin 2008, s. 404 i nast.

<sup>26</sup> Art. 2 Ordynacji podatkowej.

<sup>27</sup> I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006, s. 51 i nast.

<sup>28</sup> Na temat zasad postępowania podatkowego zob. bliżej: J. Małecki, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 421 i nast.

<sup>29</sup> Art. 7 Konstytucji RP.

<sup>30</sup> Mogą to być również inne organy, którym na podstawie Ordynacji podatkowej przysługują uprawnienia organów podatkowych – art. 2 § 3.

<sup>31</sup> Art. 78.

kasentów. Ponadto Ordynacja podatkowa obejmuje tajemnicą cały szereg innych danych, zawartych np. w informacjach podatkowych przekazywanych przez inne podmioty, aktach dokumentujących czynności sprawdzające, aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej oraz aktach postępowania w sprawach o przestępstwa lub wykroczenia skarbowe czy informacjach uzyskanych z banków (art. 293). O wadze zagadnienia świadczy przewidziana Ordynacją podatkową odpowiedzialność za naruszenie tajemnicy skarbowej. Sankcja uzależniona jest od rodzaju ujawnionych informacji oraz sposobu działania. Ordynacja przewiduje górną granicę sankcji, a w przypadku informacji uzyskanych przez organ w toku postępowania, a objętych tajemnicą bankową<sup>32</sup>, ustalona jest również dolna granica kary.

Gwarancję praw obywatela stanowi również odpowiedzialność pracowników organów podatkowych, którzy z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwili sprawy w terminie lub nie dopełnili obowiązku zawiadomienia strony o niezakończonym w terminie postępowaniu, z podaniem przyczyn niedotrzymania terminu i nowego terminu albo nie załatwili sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w związku z ponagleniem. Ordynacja przewiduje także w tym przypadku odpowiedzialność pracowników: porządkową, dyscyplinarną albo inną odpowiedzialność przewidzianą przepisami prawa (art. 142). Podobną gwarancję daje obywatelom odpowiedzialność odszkodowawcza organów podatkowych. Odszkodowanie przysługuje od organu wydającego decyzję, w odniesieniu do której następnie stwierdzono nieważność lub którą uchylono w wyniku wznowienia postępowania. Odszkodowanie przysługuje stronie za poniesioną stratę i utracone korzyści, z wyjątkiem sytuacji, kiedy uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności powstały z winy strony (art. 260–261). W przypadku odmowy lub orzeczenia odszkodowania niższego od zgłoszonego w żądaniu stronie przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego.

Najpowszechniej występującą kategorią dopłat jako pozapodatkowych danin publicznych są opłaty adiacenckie uregulowane ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>33</sup>. Ustawa reguluje dwie kategorie opłat adiacenckich. Pierwsza pobierana jest z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Druga dzieli się na dwie podgrupy: opłatę z tytułu scalania i podziału nieruchomości oraz opłatę z tytułu samego tylko podziału nieruchomości. W rezultacie występują obecnie trzy rodzaje opłat adiacenckich. Zgodnie z normatywną definicją opłaty adiacenckiej (art. 4 pkt 11), jest to opłata ustalana w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Eu-

<sup>32</sup> Bliżej na temat tajemnicy skarbowej oraz powiązania jej z tajemnicą bankową zob.: R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2009, s. 315–318.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm., zwana dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami.



ropejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłata ustalana w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także samym podziałem nieruchomości.

Opłata adiacencka pobierana z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury<sup>34</sup> technicznej<sup>35</sup> obejmuje zakresem podmiotowym wszelkie kategorie podmiotów, bez względu na ich formę prawną. Obejmuje on właścicieli nieruchomości oraz użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych (art. 144). Stawka opłaty adiacenckiej ma charakter stałej stawki procentowej. Ustawa określa jedynie górną granicę stawki w wysokości 50% różnicy wartości nieruchomości. Wysokość konkretnej stawki opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały. Wzrost wartości ustala się w wysokości różnicy między wartością nieruchomości po wybudowaniu urządzeń, a wartością, jaką nieruchomość miała przed ich wybudowaniem. Ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości<sup>36</sup>. Sposób określania wartości nieruchomości stosuje się jednolicie do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie w planie miejscowym, a także bez względu na podmiot własności. Jednolity sposób traktowania wszelkich podmiotów oraz sposób ustalania podstawy obliczenia opłaty stanowią wyraz ochrony praw jednostki.

Zakres podmiotowy opłaty z tytułu scalania i podziału<sup>37</sup> nieruchomości<sup>38</sup> dotyczy także wszelkich kategorii podmiotów. Zakres ten obejmuje właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych oraz posiadaczy samoistnych. Proces scalania i podziału nieruchomości polega na scalaniu nieruchomości i ich ponownym podziale na działki gruntu (art. 101)<sup>39</sup>. Scalanie i podział przeprowadzane są w dwóch sytuacjach: po pierwsze, jeżeli nieruchomości położone są w granicach obszarów określonych w planie miejscowym, po drugie, na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem. Czyli zakres przedmiotowy scalania zależy od podmiotu inicjującego scalanie. Projekt uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości<sup>40</sup> podlega m.in. zaopiniowaniu przez radę uczestników

<sup>34</sup> I. Czaja-Hliniak, *Opłata adiacencka z tytułu inwestycji infrastruktury technicznej (w świetle ostatnich zmian)*, „Casus” 2007, nr 46, s. 6–12.

<sup>35</sup> Art. 143–148b.

<sup>36</sup> NSA w wyroku z 7 marca 2003 r. (I SA 2013/01) wyraził pogląd, że organ powinien uaktualnić opinię rzeczoznawcy, jeśli między datą sporządzenia opinii a datą wydania decyzji upłynęło ponad 6 miesięcy, „Lex”, nr 121786.

<sup>37</sup> I. Czaja-Hliniak, *Opłaty adiacenckie z tytułu scalania i podziału nieruchomości (w świetle ostatnich zmian)*, „Casus” 2008, nr 49, s. 25–33.

<sup>38</sup> Art. 101–108.

<sup>39</sup> T. Mróz, *Nieruchomość a działka – rozważania na tle pierwokupu gminy*, „Rejent” 1998, nr 9, s. 120.

<sup>40</sup> W postępowaniu związanym ze scalaniem i podziałem nieruchomości gmina podejmuje dwie uchwały. Pierwszą o przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości (art. 102 ust. 3) oraz drugą o scaleniu i podziale nieruchomości (art. 104).

scalenia i podziału<sup>41</sup> oraz jest podawany do wiadomości uczestników postępowania w sposób określony ustawą. Podstawę obliczenia stanowi kwota różnicy wartości nowych nieruchomości do wartości dotychczasowych nieruchomości. Ustawa wprowadza jedynie górną granicę opłat w wysokości 50% różnicy wartości. Konkretnie stawki opłat ustalają rady gmin bezpośrednio w uchwale. Dla potrzeb ustalania podstawy wymiaru opłaty rzeczoznawcy majątkowi określają dwie wartości: wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem oraz wartość nieruchomości przyznanych w wyniku scalenia i podziału. W celu ustalenia sposobu płatności opłat z tytułu scalania i podziału wójt zawiera ugodę z podmiotami zobowiązanymi do ich zapłaty w drodze podpisania protokołu uzgodnień. Zakres ugody jest ograniczony, dotyczy bowiem tylko terminów wnoszenia opłat i sposobu ich płatności. W razie niedojścia do ugody, o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Płyne stąd wniosek, że ugoda musi mieć miejsce przed podjęciem uchwały przez radę gminy. Opłatę adiacencką ustala organ wykonawczy w drodze decyzji, zgodnie z zawartą ugodą lub zgodnie z samą uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości w przypadku braku ugody. Opiniowanie projektu uchwały rady gminy przez radę uczestników scalenia i podziału, zawieranie ugody w sprawie sposobu płatności opłat, czy też ustalanie wartości przez rzeczoznawców, sprzyjają ochronie praw podmiotów zobowiązanych.

Zakres podmiotowy opłat z tytułu samego podziału nieruchomości<sup>42</sup> podobnie dotyczy wszelkich kategorii podmiotów. Obejmuje on właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości, a także współwłaścicieli i współużytkowników<sup>43</sup>. Zakres przedmiotowy opłaty obejmuje stan faktyczny polegający na wzroście wartości nieruchomości z tytułu ich podziału. Postępowanie w celu dokonania podziału nieruchomości ma charakter fakultatywny. Podział musi w zasadzie być zgodny z planem miejscowym. Dokonywany jest na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny. Może również być dokonany z urzędu jeśli jest niezbędny do realizacji celów publicznych. Podstawę obliczenia stanowi kwota różnicy wartości nowych nieruchomości do wartości dotychczasowych nieruchomości. Ustawa wprowadziła górną granicę stawki opłat w wysokości 30% różnicy wartości nieruchomości. Wysokość konkretnej stawki procentowej opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały. Organ wymiarowy uzyskuje opinię rzeczoznawcy majątkowego, określającą wartość nieruchomości.

Kolejną często występującą w praktyce dopłatą jest opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości<sup>44</sup> (często zwana rentą planistyczną), przewidziana w usta-

---

<sup>41</sup> Właściciele i użytkownicy rzeczy nieruchomości objętych scaleniem i podziałem mogą wybrać radę uczestników, w liczbie do 10 osób, o charakterze opiniodawczym.

<sup>42</sup> Art. 92–100.

<sup>43</sup> Wyrok WSA z 13 czerwca 2000 r. (I SA/Wa 1518/05), „Lex”, nr 230645.

<sup>44</sup> I. Czaja-Hliniak, *Opłata planistyczna jako dochód własny gminy*, „Casus” 2007, nr 45, s. 15–19.

wie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>45</sup>. Opłata planistyczna powiązana jest z faktem wzrostu wartości spowodowanym zmianą przeznaczenia terenu ustaloną w planie miejscowym lub jego zmianie oraz wprowadzenia nieruchomości do obrotu prawnego w ustalonym okresie. I tak w związku ze skutkami uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany, ustawa przewiduje opłaty oraz odszkodowania (art. 36). W przypadku, gdy korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem staje się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Może również otrzymać nieruchomość zamienną. Kolejny rodzaj odszkodowań wiąże się z obniżeniem wartości nieruchomości<sup>46</sup>. Przysługuje ono od gminy właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wyłącznie w przypadku zbycia nieruchomości i nieskorzystania z wyżej wspomnianych odszkodowań lub nieruchomości zamiennej. Odszkodowanie przyznaje się w wysokości równej obniżeniu wartości nieruchomości.

Natomiast jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego wartość nieruchomości wzrosła, to w przypadku jej zbycia właściciel lub użytkownik wieczysty zobowiązany jest do uiszczenia jednorazowej opłaty. Przesłankę obowiązywania opłaty stanowi konieczność wprowadzenia nieruchomości do obrotu prawnego przed upływem 5 lat od wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Podstawę obliczenia opłat i odszkodowań stanowi odpowiednio wielkość wzrostu lub obniżenia wartości. Ustawa przyjmuje wartość nieruchomości w wysokości jej wartości rynkowej. Opłaty obliczane są w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Ustawa określa górną granicę stawek w wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość konkretnych stawek opłat ustalana jest przez radę gminy w treści planu miejscowego. Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła, może żądać przed zbyciem ustalenia, w drodze decyzji, wysokości opłaty. Stwarza to zainteresowanemu podmiotowi możliwość zapoznania się z wysokością opłaty przed dokonaniem transakcji z uwagi na fakt, że opłata może stanowić istotne obciążenie dla zbywcy. Ustalenie opłaty w tym trybie ma charakter wstępny i po ewentualnym zbyciu nieruchomości, następuje wydanie decyzji ostatecznej.

Samo już funkcjonowanie wyżej wspomnianych odszkodowań w przypadku obniżenia wartości nieruchomości z przyczyn niezależnych od właścicieli, stanowi dowód ich ochrony, podobnie możliwość żądania wstępnego ustalenia wysokości opłaty przed zbyciem nieruchomości.

---

<sup>45</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.

<sup>46</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 18, przez wartość nieruchomości rozumie się wartość rynkową. Ustalana jest ona według zasad ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 11).

## Ochrona jednostki w prawie bankowym

Zagadnienie ochrony obywatela (klienta) występuje w wielu kontekstach. Przykładowo, w nawiązaniu do ochrony wynikającej z zasady tajemnicy skarbowej, warto nawiązać bezpośrednio do ochrony klienta wynikającej z jednego z najważniejszych, tzw. szczególnych obowiązków banków, w postaci przestrzegania tajemnicy bankowej. Zgodnie z art. 104 Prawa bankowego<sup>47</sup>, bank, osoby w nim zatrudnione oraz osoby, za których pośrednictwem bank wykonuje czynności bankowe, są obowiązane zachować tajemnicę bankową, która obejmuje wszystkie informacje dotyczące czynności bankowej, uzyskane w czasie negocjacji oraz w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której bank tę czynność wykonuje. Od ogólnej zasady istnieją ustawowe wyjątki, np. w postaci sytuacji, w których bank z mocy prawa bądź na żądanie, przekazuje określone informacje na rzecz uprawnionych organów do ich otrzymania. W świetle art. 105 ust. 5 bank ponosi odpowiedzialność za szkody wynikające z ujawnienia tajemnicy bankowej i wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem<sup>48</sup>. Nie ponosi jej w przypadku, gdy do ujawnienia tajemnicy doszło przez osoby i instytucje upoważnione do żądania od banków udzielania informacji stanowiących tajemnicę bankową. Z kolei członkowie organów i pracownicy banku ponoszą odpowiedzialność za ujawnienie lub wykorzystanie informacji stanowiących tajemnicę bankową niezgodnie z upoważnieniem określonym w ustawie oraz za podawanie w informacjach nieprawdziwych lub zatajania prawdziwych danych.

Charakterystyczny przykład ochrony klienta stanowi również instytucja gwarantowania depozytów bankowych, uregulowana ustawą z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym<sup>49</sup>, przewidująca objęcie środków gwarantowanych<sup>50</sup> obowiązkowym systemem gwarantowania do równowartości w złotych 50 000 euro w 100%, z możliwością czasowego określenia przez Radę Ministrów<sup>51</sup> wyższej górnej granicy (art. 23). Możliwe jest również rozszerzenie obowiązku gwarancji w ramach tworzonego przez banki umownego systemu gwarantowania środków pieniężnych (art. 39).

## Podsumowanie

Nawet tak bardzo pobieżny przegląd wybranych prawnofinansowych instytucji pozwala wysnuć wniosek, że istnieją skuteczne mechanizmy ochrony praw oby-

<sup>47</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.).

<sup>48</sup> J. Gliniecka, *Tajemnica finansowa*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 105–106.

<sup>49</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 474, z późn. zm.

<sup>50</sup> Stanowią je środki pieniężne zgromadzone w banku przez deponenta na rachunkach imiennych oraz należności wynikające z innych czynności bankowych w walucie polskiej lub w walutach obcych.

<sup>51</sup> Po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego.

watela w trakcie stosowania regulacji prawnofinansowych. Nie oznacza to jednakże, że są one całkowicie wystarczające i skuteczne. Z uwagi na wspomniany sposób postrzegania oddziaływania prawa finansowego, rozwiązania normatywne winny przywiązywać znaczną uwagę do tworzenia skutecznych form ochrony jednostek.

Przykładowo, jeśli chodzi o pozapodatkowe daniny publiczne, zwłaszcza dopłaty, objęcie ich w pełni stosowaniem Ordynacji podatkowej zapewniłoby zobowiązanym kompleksową ochronę, analogiczną do tej, jaka przysługuje podatnikom wypracowanej w czasie długoletniej praktyki, popartej bogatą doktryną i orzecznictwem.

