

RAFAŁ KOWALCZYK

Uniwersytet Wrocławski

DOI: 10.19195/0137-1134.105.7

## PRAWNA DOPUSZCZALNOŚĆ REZYGNACJI Z WYBRANYCH DOCHODÓW WŁASNYCH GMIN

Jednym z atrybutów samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest swoboda w dysponowaniu ich dochodami. Chodzi oczywiście o dochody własne, gdyż w przypadku dochodów transferowych swoboda ta jest znacznie ograniczona, ze względu na pochodzenie tych środków i w dużej mierze związane beneficjenta wolą podmiotu przekazującego środki. Swobodę tę należy rozumieć przede wszystkim jako możliwość decydowania, w ramach gospodarki budżetowej, o przeznaczeniu należnych dochodów jednostki samorządu. Niemniej jednak swobodę tę można rozpatrywać również jako prawo ↔ obowiązek realizowania należnych dochodów. Wątpliwości nie ma w zakresie podatków tworzących dochód budżetu gminnego, gdyż stanowią one, co do zasady, obligatoryjne źródło zasilające budżet. Jednakże w przypadku opłat stanowiących (lub mogących stanowić) dochód budżetu gminnego, konkluzja taka nie jest już oczywista, przede wszystkim ze względu na częste wykorzystywanie w treści normatywnej sformułowań odbiegających od powszechnie rozumianej obligatoryjności. Dotyczy to zwłaszcza opłat o zbliżonym charakterze prawnym, będących formą partycypacji podmiotu zobowiązanego w kosztach inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Opłaty te, zwłaszcza w gminach o dynamicznym rozwoju gospodarczym i infrastrukturalnym, mogą przynieść olbrzymie dochody podmiotowi publicznemu. I w tym kontekście rodzą się pytania: czy publiczne opłaty samorządowe są dochodami obligatoryjnymi? A przy założeniu, że nie wszystkie mają tę cechę, to czy jednostka samorządu terytorialnego ma prawo czy obowiązek pobierać wszystkie dochody należne jej na podstawie przepisów ustawowych? W kolejności odpowiadającej zadanyemu pytaniu prowadzone będą dalsze rozważania.

Dochody z tytułu opłat (dopłat) publicznych są znaczącą pozycją w budżecie każdej gminy; wśród nich należy wskazać przede wszystkim opłatę adiacencką i opłatę planistyczną. Obie wymienione opłaty w doktrynie prawa finansowego, klasyfikowane są jako odrębny rodzaj danin publicznych — dopłaty publiczne,

jednakże w prowadzonych rozważaniach można pominąć tę kwalifikację i przyjąć nomenklaturę ustawową, zaliczając wymienione wyżej tytuły do opłat publicznych. Obie wskazane opłaty pobierane są w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, lecz oparto je na różnych podstawach prawnych — opłata adiacencka ma swoją podstawę w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup>, opłata planistyczna — w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>. Na potrzeby dalszych rozważań należy wskazać na przesłanki ich wymierzania.

Zgodnie z przepisem art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz, prezydent wymierza opłatę planistyczną, gdy doszło do spełnienia przesłanek ustawowych, a więc zmiany lub uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wzrostu wartości nieruchomości tym spowodowanego oraz zbycia nieruchomości w terminie 5 lat od wejścia w życie miejscowego planu.

Dla odmiany przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują, iż w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej jej podziałem (art. 98a), scaleniem w celu podziału (art. 107) lub uzbrojeniem w infrastrukturę techniczną (art. 146) organ wykonawczy gminy może pobrać opłatę adiacencką (z wyjątkiem sytuacji wynikającej z art. 107 ustawy).

W powołanych przepisach ustawodawca posługuje się sformułowaniami mogącymi sugerować fakultatywność opłaty adiacenckiej i to w większości sytuacji uzasadniających jej pobór<sup>3</sup>. Zupełnie innych sformułowań używa ustawodawca w odniesieniu do opłaty planistycznej, których tryb imperatywny wskazuje na obligatoryjność tej opłaty. Wykładnia gramatyczna wskazuje na swobodę decydowania organów gminy w zakresie wymierzania opłaty adiacenckiej i związanie tych organów obowiązkiem wymiaru opłaty planistycznej. Takie też rozstrzygnięcia przeważają w orzecznictwie zarówno sądów powszechnych, jak i administracyjnych, czego potwierdzeniem może być kilka powołanych dalej też rozstrzygnięć:

Z przepisu art. 98a ust. 1 u.g.n. wynika, że ustawodawca nie nałożył na organy samorządu terytorialnego obowiązku ustalenia opłaty adiacenckiej, lecz jedynie zezwolił na ustalenie tej opłaty w sytuacji, gdy wskutek podziału nieruchomości wzrosnie jej wartość. Organ ustalający przedmiotową opłatę jest zobowiązany dowieść, na podstawie zebranego materiału dowodowego, że w wyniku podziału konkretnej nieruchomości nastąpił niewątpliwie wzrost jej wartości<sup>4</sup>.

Lub też inne:

Ustalenie zdefiniowanej w art. 98a ust. 1 u.g.n. opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału nie ma charakteru obligatoryjnego. Mimo spełnienia prze-

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz 518 ze zm.

<sup>2</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. Nr 647 ze zm.

<sup>3</sup> Wniosek taki należy wysnuć z użycia przez ustawodawcę sformułowań „organ może”, dla odmiany w przypadku opłaty planistycznej ustawodawca używa sformułowania „organ pobiera”.

<sup>4</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 673/12, System Informacji Prawnej LEX nr 1330005.

slanki, jaką jest wzrost wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, organom administracyjnym stworzono możliwość wyboru określonej konsekwencji prawnej. Korzystając z ustawowo przyznanej kompetencji wyboru określonego rozstrzygnięcia winny one mieć na uwadze, że wybór taki nie powinien być dowolny, skoro organ co do zasady nie musi jej wydawać. Decyzja taka nie może być utożsamiana z dowolnością przy orzekaniu i wymaga oceny konkretnej sytuacji faktycznej<sup>5</sup>.

Można jednakże spotkać i takie orzeczenia, które pozostają w pewnej opozycji, do zaprezentowanej linii orzeczniczej i mogą sugerować mniejszą samodzielność organów gminy w zakresie decydowania o wymiarze i poborze opłaty:

Mimo że w art. 98a u.g.n. użyto określenia, że organ może ustalić opłatę, to jednak w istocie oznacza to, że jest on zobowiązany do jej wymierzenia, chyba że istnieją uzasadnione powody odstąpienia od jej nałożenia (np. gdy wzrost wartości nieruchomości jest tak niewielki, że koszty postępowania mogą być wyższe niż należna opłata)<sup>6</sup>.

Dla odmiany orzecznictwo dotyczące opłaty planistycznej wydaje się jednolite, przez podkreślanie konieczności jej wymiaru:

Ustalenie opłaty planistycznej, w sytuacji wzrostu wartości nieruchomości, gdy organ wszczął postępowanie w terminie określonym w art. 37 ust. 4 u.p.z.p. — jest obligatoryjne i nie zależy od uznania organu i od sytuacji zobowiązanego<sup>7</sup>.

Również w doktrynie dominuje pogląd o fakultatywnym charakterze opłaty adiacenckiej<sup>8</sup> i obligatoryjnym charakterze opłaty planistycznej<sup>9</sup>. Pogląd taki budzi jednak wątpliwości co do wyrażonych w nim zasad. Zostawiając na chwilę wykładnię gramatyczną przepisów i analizując istotę tych opłat, dojść można do wniosku, iż obie opłaty powinny być postrzegane identycznie. Są one bowiem ekonomicznym ekwiwalentem wydatków ponoszonych przez podmiot publiczny, których poniesienie oddziałuje na wzrost wartości majątku podmiotu korzystającego<sup>10</sup>. Jeśli więc przyjąć, że opłata planistyczna jest obligatoryjna, a adiacencka fakultatywna, to w przypadku rodzajowo podobnych opłat, w których przesłanką wymiaru jest wzrost wartości nieruchomości spowodowany określonym działaniem organu administracji publicznej, wydaje się, że przy wystąpieniu tejże przesłanki (wzrostu wartości nieruchomości) należałoby traktować owe opłaty w ten sam sposób, również w zakresie ich obligatoryjności lub fakultatywności. Trudno

<sup>5</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Po 834/12, System Informacji Prawnej LEX nr 1241257.

<sup>6</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 849/12, System Informacji Prawnej LEX nr 1497299.

<sup>7</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 grudnia 2013 r. II SA/Kr 1246/13, System Informacji Prawnej LEX nr 1493084.

<sup>8</sup> Zob. A. Lorek, *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, Wrocław 2010 r., s. 23; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami — komentarz*, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>9</sup> K. Prądnicki, *Przesłanki ustalenia opłaty planistycznej*, Lexis.pl, stan na dzień 31 sierpnia 2014 r.

<sup>10</sup> Por. I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat*, Kraków 2006, s. 15; albo T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Komentarz do art. 36*, System Informacji Prawnej Lex, stan prawny na 1.11.2004 r.

znaleźć bowiem racjonalne uzasadnienie ich różnicowania — wprowadza to niepotrzebne zamieszanie związane z wymiarem i poborem tych opłat. Już na tym etapie rozważań można sformułować postulat *de lege ferenda* ustawowej regulacji polegającej na ujednoczeniu zasad wymiaru i poboru omawianych opłat. Ustawodawca powinien zdecydować jednoznacznie, czy opłaty te są fakultatywne, czy też obligatoryjne.

Odwołując się do wykładni systemowej i analizując przepisy innych aktów prawnych, również trudno jednoznacznie odpowiedzieć na zadane na wstępie pytania. Począwszy od aktów o charakterze ustrojowym i ogólnym — Konstytucji<sup>11</sup> i EKSL<sup>12</sup> — po akty poświęcone gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego, należy zwrócić uwagę na rozwiązania poświęcone zasadom gromadzenia dochodów j.s.t.

Zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego zostały unormowane w art. 9 EKSL. Zgodnie z przepisami Karty społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Odpowiednio w przepisie art. 167 ust. 1 Konstytucji RP zapewniono jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Przytoczyć w tym miejscu należy również przepis art. 168 Konstytucji RP, który zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Powołane przepisy nie odnoszą się wprost do zagadnień dotyczących gromadzenia dochodów, lecz raczej do mechanizmów zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności finansowej, rozumianej jako decentralizacja publicznych zasobów pieniężnych. Niewątpliwie regulacje powołanych przepisów dotyczą ważnego, z punktu widzenia rozpatrywanego problemu, uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego, jakim jest władztwo dochodowe<sup>13</sup>. Zarówno Konstytucja RP, jak i EKSL podkreślają uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego do decydowania o dochodach. Treść tego uprawnienia powinna być więc rozumiana jako możliwość podejmowania decyzji za pośrednictwem organów gminy, w zakresie wysokości i źródeł dochodów gminy wymierzanych i pobieranych w granicach i na podstawie prawa. Niewątpliwie chodzi zarówno o ustalanie wysokości podatków i opłat stanowiących dochód jednostki, jak i możliwość swobodnego dysponowania należnymi dochodami. Jednakże przyjęcie możliwości rezygnacji z wymiaru i poboru dochodów należy traktować również jako realizację tego uprawnienia

<sup>11</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>12</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 Nr 124, poz. 607 ze zm.

<sup>13</sup> Zob. A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, System Informacji Prawnej LEX 2012 r. nr 156779.

wszędzie tam, gdzie przepisy nie stanowią o obligatoryjności jakiegoś dochodu publicznego.

Kontynuując analizę podstaw ustrojowych, należy odnieść się do przepisów ustawy o samorządzie gminnym<sup>14</sup>, która przewiduje w art. 51 ust. 1, że gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. A przepis art. 54 ustawy odsyła do innych ustaw w zakresie źródeł dochodów gmin. Choć powołane powyżej przepisy ustrojowe nie zajmują się wprost obligatoryjnością dochodów publicznych gmin, to po raz kolejny zwraca uwagę eksponowana w nich zasada samodzielności finansowej gmin. Po raz kolejny należy więc podkreślić, iż samodzielność może być rozumiana jako możliwość rezygnacji z dochodów, przy założeniu działania na podstawie i w granicach prawa. Konkludując, stwierdzić należy, iż w przepisach ustrojowych brakuje przesłanek uznania obu opłat za obligatoryjne, lecz podkreśla się aspekt samodzielności w zakresie dochodów własnych.

Bezpośrednich odniesień do obligatoryjności dochodów własnych (opłat) nie zawierają również przepisy poświęcone gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności ustawa o finansach publicznych<sup>15</sup>, której zdecydowana większość przepisów reguluje zasady dokonywania wydatków publicznych. Pewnych wskazówek dostarczają przepisy poświęcone sklasyfikowaniu przedmiotowych opłat wśród kategorii środków publicznych. Zgodnie z art. 5 ustawy do środków publicznych zalicza się między innymi dochody publiczne; do tych ostatnich zaś ustawa zalicza opłaty i inne należności publicznoprawne. Nie ma, z punktu widzenia tematu przedmiotowo, znaczenia, czy opłaty planistyczna i adiacencka kwalifikują się do kategorii opłat, czy też innych publicznych należności budżetowych. Najistotniejszy jest chyba wniosek wynikający z przepisu art. 254 ust. 1 pkt 1 ustawy, stanowiący, iż w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. Ustawa o finansach publicznych nie reguluje więc kwestii obligatoryjności dochodów, odsyłając w tym zakresie do ustaw będących podstawą ich wymiaru. Co jednakże istotne, ujęcie w budżecie dochodów z określonych źródeł nakłada na wykonawców budżetu obowiązek dołożenia wszelkich starań, aby należne z danego źródła środki pieniężne zostały zgromadzone nie tylko w zaplanowanej wysokości, lecz także terminowo<sup>16</sup>. Zasada zastosowanie mieć będzie jedynie do tych dochodów, które zostały zaplanowane w budżecie gminnym, co rodzi logiczny wniosek, iż jeśli wśród zaplanowanych dochodów budżetowych nie przewidziano wpływów

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., tekst jednolity z 2016 r. poz. 1870.

<sup>16</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Ustawy o finansach publicznych — komentarz. Komentarz do art. 254*, System Informacji Prawnej Lex, stan na dzień 15.02.2011 r., oraz K. Sawicka, [w:] M. Karlikowska et al., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 696.

z opłaty adiacenckiej np. z powodu braku stosownej uchwały rady gminy w sprawie stawek opłaty adiacenckiej, to komentowany przepis nie będzie miał zastosowania, a korzystanie z niego w celu ustalenia, czy powyższa opłata powinna być wymierzana i pobierana, jest bezcelowe. Z drugiej strony, jeśli w budżecie zostały zaplanowane dochody z tytułu omawianych opłat, to ich niewymierzenie, lub niepobranie, należy traktować jako naruszenie norm finansowo-prawnych, wynikających z uchwały budżetowej.

Ostatnim aktem prawnym, w którym należy szukać odpowiedzi na zadane pytania, jest ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa stanowiąca zbiór przepisów poświęconych postępowaniu w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych zawiera również zamknięty katalog tych naruszeń. Na wstępie należy stwierdzić, iż na podstawie art. 3 ustawy nie stosuje się jej do określania, ustalania, poboru lub wpłaty należności celnych i należności z tytułu podatków i opłat, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa, stanowiących dochody budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w tym odsetek za zwłokę, a także udzielania ulg i zwolnień w zakresie tych należności. Nie tylko w odniesieniu do opłaty planistycznej i adiacenckiej, ale również innych opłat publicznych, trwa spór, jaka procedura jest właściwa w zakresie wymiaru i poboru tych opłat. Rozbieżności orzecznicze oraz doktrynalne w zakresie stosowania procedury administracyjnej czy też wspomnianej powyżej Ordynacji podatkowej<sup>17</sup>, powodują niewątpliwie trudności w stosowaniu prawa i powinny być traktowane jako impuls do zmian w zakresie przedmiotowym stosowania obu ustaw. Nie wdając się w tym miejscu w polemikę co do zasadności stosowania jednej czy drugiej procedury, należy stwierdzić, iż w obowiązującym stanie powszechnie stosowana jest w sprawach wymiaru i poboru obu opłat procedura administracyjna, wobec czego nie ma przeciwwskazań, by przez pryzmat prowadzonych rozważań dopuścić możliwość stosowania przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>18</sup>.

Spośród deliktów wskazanych w ustawie niewątpliwie największe znaczenie dla omawianego tematu będzie miał ten wynikający z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieustalenie należności skarbu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, bądź niepobranie lub niedochodzenie należności skarbu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wy-

<sup>17</sup> Przykład dwóch pozostających w opozycji orzeczeń: wyrok NSA z dnia 7 lutego 2006 r., I OSK 421/05, w którym stwierdza się niedopuszczalność stosowania Ordynacji podatkowej, wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r., I OSK 674/06, w którym dopuszcza się stosowanie wobec opłaty adiacenckiej przepisy Ordynacji podatkowej, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r., tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.

sokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Dyspozycja przytoczonego przepisu w pełni odpowiada potrzebom prowadzonego dyskursu. Przyjęcie też o obligatoryjności bądź fakultatywności omawianych opłat ma znaczenie dla dochodzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jeśli przyjąć założoną na wstępie fakultatywność opłaty adiacenckiej, a obligatoryjność renty planistycznej, to powołany powyżej przepis różnicuje sytuację prawną osób odpowiedzialnych za wymiar i pobór tych opłat.

W przypadku renty planistycznej sytuacja wydaje się jasna i niebudząca wątpliwości. Skoro przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagają uchwalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawek opłaty planistycznej, to w przypadku jego uchwalenia zawsze istnieje podstawa prawna (lecz nie faktyczna, bo tą jest spełnienie pozostałych warunków takich jak zbycie nieruchomości i wzrost wartości tejże) do wymiaru opłaty. Tak kategoryczne ustalenie obowiązków organu stanowiącego w zakresie uchwalenia stawek opłaty planistycznej może budzić wątpliwości, zwłaszcza że pojawiają się orzeczenia wskazujące na brak takiego obowiązku w określonych sytuacjach (na marginesie należy wspomnieć, iż radni wchodzący w skład organu stanowiącego nie podlegają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Znaleźć można interpretacje przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w orzecznictwie sądowym, z których wynika, że nie ma takiego obowiązku, jeśli z obiektywnych okoliczności wynika, iż uchwalenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie spowodują wzrostu wartości nieruchomości<sup>19</sup>. Osobiście jestem co najmniej sceptycznie nastawiony do stosowania takich technik prawotwórczych, gdyż organ stanowiący nie jest w stanie ocenić finansowych skutków uchwalenia miejscowego planu. Poza tym, jeśli faktycznie zmiany przeznaczenia nieruchomości nie powodują wzrostu wartości nieruchomości, to uchwalenie stawek opłaty planistycznej nie będzie miało praktycznego znaczenia.

Niewątpliwie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny można dochodzić od organu wykonawczego — za brak wymiaru lub pobrania takiej opłaty, jeśli nie następują w granicach prawnych stosowania ulg i zwolnień wobec zobowiąza-

<sup>19</sup> Na przykład w cytowanym poniżej orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 lutego 2015 r. „Prawidłowa wykładnia art. 36 ust. 4 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że stawka renty planistycznej musi mieścić się w przedziale  $< 0\%$  i  $\leq 30\%$ , przy czym można ewentualnie dopuścić brak orzekania w przedmiocie takiej stawki w sytuacji, w której z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością zmiana miejscowego planu nie może spowodować zmiany wartości nieruchomości objętych planem. W przypadku braku zmiany dotychczasowego przeznaczenia i wykorzystania terenu musi istnieć pewność, że faktycznie uchwalenie planu nie spowoduje wzrostu wartości nieruchomości. Przy czym należy mieć na względzie faktyczny dotychczasowy sposób zagospodarowania nieruchomości, jak i ten określony w poprzednim planie miejscowym, o ile taki obowiązywał. Ponadto nawet dopuszczenie możliwości lokalizacji budowli i obiektów małej architektury może mieć wpływ na wartość nieruchomości”, sygn. akt II SA/OI 1201/14, System Informacji Prawnej Lex, nr 1653252.

nego. Jak wynika z wcześniejszych ustaleń dokonanych o brzmienie przepisów, opłata planistyczna jest świadczeniem obligatoryjnym, powinna być ustalana zawsze, gdy zaistnieją przesłanki do jej wymiaru. Wydaje się jednak, że tak purystyczne podejście do brzmienia ustawy może przeczyć racjonalności zarówno ustawodawcy, jak i organu stosującego prawo. Jeśli bowiem nawet bez wiedzy specjalistycznej (a taką dysponuje rzeczoznawca majątkowy uczestniczący w procesie wymierzania opłaty planistycznej) stwierdzić można bezsprzecznie, że nie doszło do wzrostu wartości nieruchomości (np. wskutek braku zmiany przeznaczenia nieruchomości), to zasadna będzie rezygnacja z wymiaru i poboru opłaty. Inną sytuacją uzasadniającą zaniechanie (choć niewątpliwie bardziej ryzykowną, bo trudniejszą do udowodnienia) będzie świadomość organu wykonawczego, że koszty wymiaru i poboru tej opłaty przerosną korzyści z niej spodziewane. W tej sytuacji ekonomika postępowania powinna zyskać prymat nad gramatyczną interpretacją ustawy. W moim przekonaniu tylko w obu przedstawionych powyżej sytuacjach (poza kontratypami wynikającymi z samej ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych) nie powinno się dochodzić odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zupełnie inaczej wygląda odpowiedzialność organu wykonawczego za brak wymiaru czy poboru opłaty adiacenckiej (tu również stwierdzono brak możliwości doszukiwania się odpowiedzialności organu stanowiącego), bowiem warunkiem koniecznym do dochodzenia tej odpowiedzialności musiałoby być podjęcie uchwały przez radę gminy o obowiązywaniu na terenie gminy omawianej opłaty. Jeśli rada gminy nie podejmie uchwały wprowadzającej obowiązek ustalania odprowadzania opłaty adiacenckiej, to nie ma podmiotu, któremu można by zarzucić naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy więc przyjąć warunek wstępny, którym jest istnienie stosownej podstawy prawnej — w przypadku opłaty adiacenckiej będzie to uchwała wydana w sprawie wysokości stawek i innych warunków dotyczących wymiaru i poboru. Stanowczo należy wykluczyć możliwość wymiaru opłaty adiacenckiej przy braku uchwały organu stanowiącego, a na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy ustawy regulują co prawda wszystkie zasadnicze elementy konstrukcyjne opłaty adiacenckiej, lecz brakuje przepisu udzielającego kompetencji organowi wykonawczemu do wskazania obowiązującej na terenie gminy stawki opłaty adiacenckiej. Zarówno z przepisu art. 98a, 107, jak i 46 ustawy, wynika warunek obowiązywania uchwały rady gminy w przedmiocie wysokości stawki opłaty adiacenckiej.

Odpowiedzialność organu wykonawczego gminy za zaniechanie wymiaru lub poboru omawianych opłat powinna być, moim zdaniem, ograniczona do sytuacji, w której organ wykonawczy nie wymierza opłaty adiacenckiej pomimo występowania przesłanek do jej wymiaru. Wydaje się, że jedynym przypadkiem, w którym należy wykluczyć bezprawność zaniechania wymiaru opłaty przy jednoczesnym istnieniu przesłanek do jej wymiaru, jest ekonomika postępowania i możliwość przysporzenia dla budżetu samorządowego. Jeśli więc organ wykonawczy po



wstępnej ocenie sytuacji jest w stanie stwierdzić, iż koszty wymiaru opłaty są wyższe niż wysokość dochodu budżetowego z tytułu opłaty adiacenckiej, to nieracjonalne będzie prowadzenie takiego postępowania. W przeciwieństwie do podatków i innych obligatoryjnych opłat publicznych organ wykonawczy może bowiem rozważyć zasadność wymiaru i poboru tej opłaty, tak jak organ stanowiący powinien rozważyć zasadność wprowadzania opłaty adiacenckiej na terenie gminy.

Konkludując przeprowadzone rozważania, stwierdzić można, że ani opłata planistyczna nie może być postrzegana jako bezwzględnie obligatoryjna, ani opłata adiacencka jako bezwzględnie fakultatywna. Należy wskazać na wyraźne ścieranie się dwóch wartości nadrzędnych znajdujących swe oparcie w systemie prawa — z jednej strony samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (przykładem realizacji tego uprawnienia będzie wola organu stanowiącego o braku opłaty adiacenckiej) przejawiającej się w prawie rezygnacji z niektórych dochodów własnych, a z drugiej strony należy pamiętać, że podmioty publiczne powołane zostały do realizacji zadań publicznych, a żeby wykonywać te zadania, dysponować muszą środkami finansowymi.

Rezygnacja z wymiaru i poboru omawianych opłat jest dopuszczalna zawsze w przypadku opłaty adiacenckiej (o ile organ działa na podstawie i w granicach prawa), a może być dopuszczalna w przypadku opłaty planistycznej, jeśli jest usprawiedliwiona co najmniej dwiema przesłankami: ekonomiką postępowania oraz tym, że działanie organu wykonawczego nie narusza ogólnych zasad prawa. Chodzi o to, czy zaniechanie poboru jest uzasadnione jakimiś ogólnymi przesłankami (np. chęcią zainteresowania inwestorów), czy też jest wynikiem jednostkowego działania charakteryzującego się nie uznaniowością (oparciem rozstrzygnięcia na uznaniu organu), lecz dowolnością, co w tym drugim przypadku należy traktować jako naruszenie prawa, bez względu o którą opłatę chodzi. Jednocześnie należy mieć świadomość, że każde uszczuplenie tych zasobów finansowych może negatywnie odbić się na jakości realizowanych zadań publicznych. Stąd też sytuacja rezygnacji z należnych dochodów oprócz uwzględnienia opisanych powyżej przesłanek powinna być poprzedzona ważeniem korzyści i strat wynikających z dobrowolnej rezygnacji z dochodów publicznych.

## PODSUMOWANIE

Opłaty samorządowe, zwłaszcza te, które związane są z wzrostem wartości nieruchomości, są i zapewne wciąż będą ważnym z fiskalnego punktu widzenia źródłem dochodów budżetu gminnego. Dlatego wciąż aktualne pozostaje pytanie o ich charakter i wynikające stąd uprawnienia organu samorządowego. Stąd też niesłabnące zainteresowanie tą problematyką zarówno przedstawicieli nauki, jak i praktyki. W publikacji podniesiono jeden z ważniejszych problemów związanych z wymiarem i poborem opłat, a dotyczący ich obligatoryjności. Problem jest

o tyle złożony, że konstrukcja normatywna tych opłat bywa bardzo zróżnicowana, a ustawodawca nie posługuje się jednolitymi i spójnymi definicjami, które jednoznacznie pozwalają stwierdzić, czy wszystkie dochody z tytułu omawianych opłat należy traktować jako obligatoryjne, czy też o ich fakultatywności może zdecydować organ gminy.

## LEGAL ACCESSIBILITY OF GIVNIG UP SELECTED OWN INCOME OF MUNICIPALITIES

### Summary

Local-governmental fees, especially those that are associated with an increase in property value, are and probably will continue to be an important form of a fiscal standpoint source of revenue for municipal budgets. So, current question remains at the nature charges still and entitlement of self-governed organ result from there. Hence the continued interest of representatives of both the science and practice issues are related to them.

The publication raised one of the major problems associated with the assessment and collection of fees, and for their obligatoriness. The problem is so complex that the construction standardizing these charges can be very varied, and the legislature does not use the uniform and consistent definitions, which clearly lead to the conclusion that all revenues from these fees are to be treated as a mandatory or their optionality may be decided by municipal body.