

**Sprawozdanie z przebiegu seminarium naukowego
pt. „Władztwo gmin w zakresie opłat lokalnych – aspekty ustrojowe
i zasady kształtowania wymiaru opłat”, zorganizowanego
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
w dniu 14 grudnia 2023 r.**

Report on the proceedings of the scientific seminar, “The authority of municipalities in terms of local fees – systemic aspects and principles of fee determination,” organised at the Faculty of Law and Administration of the University of Szczecin on 14 December 2023

Отчет о проведении научного семинара под названием «Полномочия гмин в области местных сборов – аспекты государственного строя и принципы формирования сборов», организованном на Факультете права и управления Щецинского университета 14 декабря 2023 года

Zвіт про науковий семінар під назвою: “Повноваження муніципалітетів у сфері місцевих зборів – системні аспекти та принципи формування розміру зборів”, організований на Факультеті права та адміністрації Щецинського університету 14 грудня 2023 року

DAWID CZESYK

Dr, Uniwersytet Szczeciński

e-mail: dawid.czesyk@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-0164-9296>

W dniu 14 grudnia 2023 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego odbyło się seminarium naukowe pt. „Władztwo gmin w zakresie opłat lokalnych – aspekty ustrojowe i zasady kształtowania wymiaru opłat”. Seminarium zostało zorganizowane przez dr hab. Małgorzatę Ofiarską, prof. US, oraz prof. zw. dr. hab. Zbigniewa Ofiarskiego. W seminarium wzięli udział i wygłosili referaty specjaliści z zakresu podatków i opłat lokalnych: prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, dr hab. Bogumił Pahl, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, a także przedstawiciel Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego – dr Dawid Czesyk. Seminarium zostało przeprowadzone w formie zdalnej, przy wykorzystaniu aplikacji MS Teams.

Seminarium otworzył dr hab. Wojciech Bożek, Prodziekan ds. Ewaluacji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Z kolei prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski wprowadził uczestników w problematykę spotkania, podkreślając istotę przedstawianych zagadnień, a następnie pełnił rolę moderatora seminarium.

Pierwszy referat przedstawiła prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic, która omówiła zagadnienie związane z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podstawę prawną zagadnień dotyczących zasad naliczania i poboru opłaty stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹. Zgodnie z postanowieniami wskazanej ustawy zadaniem własnym gminy jest utrzymanie czystości i porządku na jej terenie, w tym zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Natomiast obowiązkiem właścicieli nieruchomości zamieszkałych, tj. takich, na których zamieszkują mieszkańcy, jest uiszczenie na rzecz gminy opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Referująca wskazała, że przedmiotowa opłata stanowi obligatoryjną daninę, będącą jednocześnie dochodem gminy umożliwiającym realizację jej zadań własnych. Pani Profesor podczas wystąpienia zwróciła uwagę na problem związany z ustaleniem wymiaru oraz wyegzekwowaniem obowiązku uiszczenia opłaty przez obywateli Ukrainy, którzy przyjechali do Polski w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy. Zdaniem prof. Glumińskiej-Pawlic obowiązujące rozwiązania prawne ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie umożliwiają złożenia deklaracji przez cudzoziemców, którzy nie są jednocześnie właścicielami nieruchomości położonych na terenie Polski, a na których wytwarzane są odpady. Ponadto w celu zapewnienia schronienia obywatelom z Ukrainy, którzy uciekli przed skutkami trwającej w ich kraju wojny, wykorzystywano nieruchomości, które nie były przeznaczone na cele mieszkalne, a zatem takie, które nie zostały objęte gminnym systemem zagospodarowania odpadów. Rozwiązaniem umożliwiającym w ocenie prof. Glumińskiej-Pawlic naliczenie opłaty cudzoziemcom zajmującym nieruchomości, na potrzeby choćby chwilowego zakwaterowania, byłoby odejście od cywilistycznego postrzegania pojęcia właściciel nieruchomości, obejmując je swoim zakresem również cudzoziemców wykorzystujących nieruchomości na cele mieszkalne.

Drugie wystąpienie zostało przygotowane przez dr. hab. Bogumiła Pahla, prof. UWM. Prelegent wygłosił referat pt. „Różnicowanie stawek opłaty targowej w teorii i praktyce”. Referujący na wstępie podkreślił, że opłata targowa od 2016 r. stanowi fakultatywną daninę publiczną, która wpływa do budżetu gminy. Ustawowe rozwiązania dotyczące tej opłaty zostały zredagowane w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych², która nie zawiera rozwiązań kompleksowych w zakresie dotyczącym przedmiotowej opłaty. Przepisy ustawy nie pozwalają

¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 399.

² Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.

jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy możliwe jest różnicowanie stawek opłaty targowej. Referujący zwrócił uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, SA/Gd 1056/93³, w którym sąd uznał, że rozwiązania przewidziane we wskazanej ustawie nie pozwalają na udzielenie odpowiedzi, że stawki opłaty targowej obowiązujące na określonym terenie mogą być różne. Prelegent odnosząc się do postanowień art. 168 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, statuujących o samodzielności, w tym samodzielności finansowej gmin, wskazał, iż w jego ocenie różnicowanie stawek opłaty targowej jest zgodne z przepisami Konstytucji RP. Co więcej, stanowi przejaw władztwa podatkowego na danym terenie i możliwości kształtowania określonej polityki lokalnej. Pan Profesor zwrócił jednak uwagę, że na gruncie obowiązującej Konstytucji różnicowanie stawek może odbywać się wyłącznie w odniesieniu do kryteriów o charakterze przedmiotowym, tj. miejsca i formy dokonywania sprzedaży. Natomiast różnicowanie stawek opłaty targowej na podstawie cech podmiotowych naruszałoby konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Tożsame stanowisko wyraził również Naczelny Sąd Administracyjny⁴.

Referujący wskazał na dopuszczalną możliwość różnicowania stawki opłaty targowej ze względu na kilka kryteriów. Po pierwsze ze względu na miejsce dokonywania sprzedaży. Na terenie gminy mogą obowiązywać różne stawki opłaty targowej w zależności od miejsc wyznaczonych do dokonywania sprzedaży, stanowiąc o stawkach preferencyjnych oraz wyższych właściwych dla miejsc, w których sprzedaż nie powinna być prowadzona. Różnicowanie wysokości stawek opłaty targowej może być wprowadzone w obrębie tego samego targowiska. Powyższe jest uzasadnione, wzięwszy pod uwagę miejsca bardziej lub mniej atrakcyjne do dokonywania sprzedaży. Dopuszczalność różnicowania stawki opłaty targowej występuje także w odniesieniu do kryterium formy lub sposobu dokonywania sprzedaży, tj. w zależności od tego, czy sprzedaż dokonywana jest z samochodu, wozu, przyczepy, kosza, stołu, jak i od powierzchni zajmowanej na potrzeby dokonywania sprzedaży. Omawiając ostatnie kryterium, referujący przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, I SA/Łd 1027/13⁵.

Ostatnim prelegentem był dr Dawid Czesyk, który wygłosił referat pt. „Zwolnienia przedmiotowe wybranych opłat lokalnych w obliczu samodzielności daninowej gmin – stan *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*”. W swoim wystąpieniu autor przedstawił kompetencje organów stanowiących gmin związane z wprowadzaniem

³ Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 23 września 1993 r., SA/Gd 1056/93, LEX nr 23164.

⁴ Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r., III FSK 416/22, LEX nr 3443398.

⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2014 r., I SA/Łd 1027/13, LEX nr 1417261.

zwolnień przedmiotowych od opłaty miejscowej, uzdrowskiej, targowej oraz od posiadania psów, na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w kontekście działalności orzeczniczej organów nadzoru oraz sądów administracyjnych. Referujący zwrócił uwagę na kwestionowane przez organy nadzoru zwolnienie z opłaty miejscowej różnych kategorii osób, tj. dzieci, młodzieży, członków rodziny. Z postanowień ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie wynika, aby rada gminy w drodze uchwały mogła wprowadzać zwolnienia o charakterze podmiotowym, a tak w ocenie organów nadzoru traktować należy zwolnienia odnoszące się do poszczególnych kategorii osób przebywających na terytorium gmin w celach turystycznych.

W drugiej części prezentacji głos zabrał dr hab. Bogumił Pahl, który odniósł się do zagadnienia zwolnienia z opłaty targowej. O ile Pan Profesor analizował kwestię różnicowania stawki opłaty, o tyle dr Dawid Czesyk podjął kwestię zwolnienia, które podobnie jak w przypadku różnicowania, nie może mieć charakteru podmiotowego. Przykładowo zwrócił uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku⁶, I SA/Gd 1058/19, w którym sąd analizował zwolnienie z opłaty targowej sprzedaży dokonywanej podczas imprez, festynów i kiermaszów organizowanych lub współorganizowanych przez gminę. Zdaniem sądu ustanowione zwolnienie posiadało cechy zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego, co jest zdeterminowane występowaniem wyraźnego czynnika podmiotowego, czyli organizatora/współorganizatora imprezy, festynu, kiermaszu, tj. gminy.

W ostatniej części wystąpienia referujący przedstawił przykłady zwolnień z opłaty od posiadania psów oraz przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach⁷, w którym sąd wyraził przekonanie, że sformułowanie „inne zwolnienia przedmiotowe” wskazuje, iż może ono dotyczyć wyłącznie przedmiotu opłaty od posiadania psów. Zdaniem sądu cechy przedmiotu powinny zostać określone w taki sposób, aby „dotyczyły potencjalnie/hipotetycznie nieoznaczonej indywidualnie osoby. Jest to o tyle trudne zadanie, że zwolnienie w każdym przypadku będzie w ostatecznym rozrachunku dotyczyło określonego podmiotu, a to z tej przyczyny, że konstrukcja opłaty lokalnej (podobnie jak podatku) obejmuje zarówno przedmiot podlegający opłacie, jak i podmiot zobowiązany do jej uiszczenia. Ujmując rzecz inaczej, nie ma przedmiotu opłaty lokalnej bez podmiotu, któremu ten przedmiot można przypisać. W konsekwencji nie ma też zwolnienia przedmiotowego w opłacie, którego nie można przypisać określonemu podmiotowi”. Konkludując, dr Dawid Czesyk sformułował wniosek *de lege ferenda*, zgodnie z którym w celu zapewnienia samodzielności daninowej gmin oraz uzyskania jednolitego rozumienia tekstu

⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2019 r., I SA/Gd 1058/19, LEX nr 2741477.

⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2012 r., I SA/Gl 578/12, LEX nr 1221250.

prawnego za uzasadnione należy uznać przywrócenie rozwiązań sprzed 2002 r. oraz przyznanie szerszej kompetencji do wprowadzania zwolnień opłat lokalnych przez organy stanowiące gmin, nie ograniczając ich jednocześnie do nieostrych kryteriów przedmiotowych, uniemożliwiających prawidłowe zastosowanie.

Seminarium spotkało się z dużym zainteresowaniem uczestników, czego potwierdzeniem była dyskusja po każdym wygłoszonym wystąpieniu. Podczas prelekcji uczestnicy poruszali kwestie nie tylko teoretyczne, lecz także praktyczne z punktu widzenia zastosowania i skuteczności treści norm prawnych. Podsumowując poszczególne wystąpienia oraz dyskusję, seminarium naukowe zamknęli prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski oraz dr hab. Wojciech Bożek.