

Piotr Bury

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Kielcach

EWOLUCJA OPŁAT GMINNYCH

1. Wstęp

Dochody gmin pochodzą z wielu różnych źródeł. Jednym z nich są opłaty. Stanowią one dość liczny zbiór, bardzo różnorodny, obejmujący zarówno faktyczne opłaty, jak i ukryte pod tą nazwą podatki: obowiązkowe i fakultatywne, publicznoprawne i prywatnoprawne, zasilające budżet, rachunki dochodów własnych gminnych jednostek budżetowych lub gminne fundusze celowe, trafiające do gmin w całości lub w części itd. Mimo tego „bogactwa” znaczenie opłat w tworzeniu puli środków publicznych na szczeblu gminnym (a więc nie tylko samego budżetu) nie jest duże, aczkolwiek w poszczególnych przypadkach niektóre z nich mogą odgrywać znaczną rolę.

W ciągu 18 lat, które upłynęły od reaktywowania samorządu, opłaty gminne podlegały wielu różnym zmianom. Poniżej przedstawione zostały ważniejsze lub ciekawsze z nich (według autora). Niektóre trudno jednoznacznie zaszeregować, dlatego też następujący podział: na zmiany „ontologiczne” (utworzenie bądź likwidacja opłaty), formalne (sposób uregulowania), przedmiotowe, podmiotowe oraz zmiany stawek, należy traktować jako umowy. Rozważania dotyczą danin noszących nazwę opłaty, a więc także i tych o charakterze podatkowym, jak np. od posiadania psów.

2. Zmiany „ontologiczne”

Samorządy gminne rozpoczęły działalność pod koniec maja 1990 r., po wyborach do nowych rad gmin. Do końca tegoż roku ich działalność finansowa oparta była na budżetach uchwalonych przez poprzednie władze. Dopiero od 1991 r. weszła w życie ustawa regulująca, dość ogólnie, dochody gmin [DzU 1990, nr 89, poz. 518]. W odniesieniu do opłat wymienia ona – podobnie jak w poprzednio obowiązujących przepisach – tylko skarbową, poza tym lokalne (chodziło o targową, miejscową i administracyjną) i inne pobierane przez urzędy gmin [DzU 1991, nr 9,

poz. 31; DzU 1983, nr 41, poz. 185; DzU 1985, nr 12, poz. 50]. Te „inne” to okazały zbiór, regulowany wieloma różnymi ustawami.

W analizowanym okresie lista opłat zasilających zasób środków publicznych na szczeblu gminnym była zarówno powiększana o nowe źródła, jak i pomniejszana wskutek likwidacji dotychczas istniejących. Najwcześniej chyba zniesioną opłatą była opłata leśna, pobierana od właścicieli lasów niepaństwowych [DzU 1973, nr 48, poz. 283], a zlikwidowana z końcem 1991 r. Nie zniknęła ona jednak jako obciążenie tychże właścicieli, ponieważ została „przeniesiona” (ze zmienionym sposobem naliczania) do utworzonego od 1992 r. podatku leśnego, który objął także Lasy Państwowe [DzU 1991, nr 101, poz. 444], obecnie [DzU 2002, nr 200, poz. 1682]. Jeśli chodzi natomiast o dochody gmin, to w miejsce 10% zebranej opłaty (reszta była przekazywana okręgowym zarządom lasów [DzU 1973, nr 51, poz. 290]) uzyskały one całość wpływów z powszechnego już podatku.

Kolejny przykład to wprowadzenie opłaty za korzystanie z przystanku autobusowego i jej zniesienie po siedmiu latach. W miejscowościach, gdzie działa autobusowa komunikacja publiczna, jej pojazdy zatrzymują się na przystankach zarządzanych przez gminę. Z przystanków tych korzystają także inni przewoźnicy: duże domy handlowe, PKS, właściciele prywatnych linii mikrobusowych itp. Od kwietnia 1998 r. gminy mogły pobierać, na podstawie zawartych z przewoźnikami umów, opłaty za korzystanie z przystanków [DzU 1997, nr 141, poz. 942]. Od jesieni 2005 r. zostało to zakazane [DzU 2005, nr 180, poz. 1497]. W Łodzi rada miejska uchwaliła zasady ustalania opłat, uzależniając ich wysokość od częstotliwości korzystania z danego przystanku przez jednego przewoźnika w ciągu doby [XCII/928/98]. Przyjęto również, iż roczna opłata maksymalna, dotycząca powyżej 30 zatrzymań na przystanku na dobę, nie może przekroczyć równowartości 100 l oleju napędowego. W ostatnim roku pobierania opłaty miasto miało podpisane umowy z 85 przewoźnikami, korzystającymi z około 1250 przystanków autobusowych; najważniejszym było oczywiście Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. Stawki (nie zmieniane od kilku lat) były następujące: do 15 zatrzymań w ciągu doby – 101 zł, od 16 do 30 – 202 zł, powyżej 30 – 303 zł na rok od jednego przystanku i od każdego przewoźnika [2090/255/2000], a do budżetu Łodzi wpłynęło 878,2 tys. zł.

Od 2007 r. zniesiona została opłata administracyjna [DzU 2006, nr 225, poz. 1635], będąca „od zawsze” lokalnym, fakultatywnym uzupełnieniem opłaty skarbowej. Gminy samorządowe mogły ją wprowadzać za wykonywane przez swoje organy czynności urzędowe, wyłącznie w ramach zadań własnych, jeżeli nie były one objęte ustawą o opłacie skarbowej. Ponieważ możliwości w tym zakresie były niewielkie, „podręcznikowymi” przykładami pobierania tej opłaty były: spisanie testamentu w obecności wójta oraz wydanie wypisu i wrysu ze studium lub planu zagospodarowania przestrzennego (teraz ta druga czynność została objęta opłatą skarbową).

Od 2006 r. gminy, na których terenie znajdują się miejscowości o statusie uzdrowiska, pobierają opłatę uzdrowiskową od osób czasowo przebywających w tych

miejsowościach [DzU 2005, nr 167, poz. 1399]. Wcześniej należność z tego tytułu pobierano w ramach opłaty miejscowej.

Nowością w zbiorze opłat gminnych jest utworzona z początkiem 2008 r. (co zapowiadano z ponadrocznym wyprzedzeniem) opłata od posiadania psów; zastąpiła ona mało wydajny, a kłopotliwy podatek [DzU 2006, nr 249, poz. 1828]. Ze względu na ustawowe zwolnienia adresowane do mieszkańców wsi, wpływy z tego podatku mogły mieć jakieś znaczenie tylko w miastach, i to dużych (np. w Łodzi w 2007 r. wyniosły one 492,3 tys. zł, co jednakże stanowiło zaledwie 0,02% dochodów ogółem, przy wysokich kosztach poboru). Fakultatywna formuła nowej opłaty pozwoliła jednak i dużym miastom (w tym Łodzi) na rezygnację z tak nieekonomicznego źródła dochodów.

Przedstawione wyżej zmiany miały różny wpływ na system dochodów gmin. Trudno jednoznacznie ocenić likwidację opłaty leśnej, mającej w założeniu charakter celowy (na pokrycie wydatków związanych „z prawidłowym zagospodarowaniem lasów”) i „włączenie” jej do podatku, a więc daniny, z którą nie wiążą się żadne wzajemne świadczenia ze strony władzy publicznej (samo utworzenie powszechnego podatku leśnego należy natomiast ocenić pozytywnie – objął on część powierzchni kraju niepokrytą przez podatki: rolny i od nieruchomości).

Wprowadzenie możliwości pobierania przez miasta opłat za korzystanie z przystanków autobusowych wypada ocenić pozytywnie, jako należnego im „wynagrodzenia” za używanie majątku komunalnego. Natomiast zakaz ich pobierania, z pewnością mile przyjęty przez przewoźników, jest krzywdzący dla miast (szczególnie tych, gdzie udział „obcych” użytkowników jest znaczny), które i tak muszą utrzymywać przystanki komunikacji publicznej w należyтым porządku.

Utworzenie opłaty uzdrowskiej można uznać jako pewne uporządkowanie dotychczasowej sytuacji, choć wydaje się, że równie dobrze jej przedmiot mógł nadal pozostać w ramach szerszej nieco opłaty miejscowej. Podobną uwagę można odnieść do likwidacji mało przydatnej opłaty administracyjnej i związanego z tym poszerzenia przedmiotu opłaty skarbowej.

Natomiast zamianę podatku od posiadania psów na taką opłatę wypada ocenić – w tym kontekście – jako psucie dotychczasowego systemu (do tego dochodzi niezbyt fortunna nazwa: „od” odnosi się raczej do podatku, dla opłaty lepszy byłby przyimek „za”). Nie zmienia tego fakt, iż zamiana ta przez wiele gmin została przyjęta z zadowoleniem.

3. Zmiany formalne

Zmian dotyczących opłat gminnych, a mających charakter formalny, nie było w badanym okresie dużo; poniżej przedstawione zostaną dwie. Obie dotyczą opłat, z których wpływy nie stanowią dochodów budżetów gmin, jednak zwiększają ilość środków finansowych, jakie gmina może przeznaczyć na realizację swych zadań.

Jedną z zmian formalnych polegała na przeniesieniu – w całości – zapisów regulujących opłatę za usuwanie drzew lub krzewów z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska do ustawy o ochronie przyrody [DzU 2001, nr 100, poz. 1085; DzU 1994, nr 49, poz. 196]. Również i tę opłatę obecne gminy przejęły od swych poprzedniczek [DzU 1980, nr 3, poz. 6; DzU 1980, nr 24, poz. 93]. Obecnie opłatę za usuwanie drzew lub krzewów reguluje nowa ustawa o ochronie przyrody [DzU 2004, nr 92, poz. 880]; wpływy z niej zasilają będący w dyspozycji władz gminnych gminny fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Możliwość pobierania opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych przewidywała ustawa o drogach publicznych z 1985 r. [DzU 1985, nr 14, poz. 60], która to ustawa – po licznych zmianach – obowiązuje do dziś. Jesienią 1994 r. rząd wydał do niej rozporządzenie regulujące wprowadzanie omawianych opłat, dając uprawnienia w tym zakresie wojewodom (stawki maksymalne, w relacji do przeciętnej ceny etyliny 98) i organom zarządzającym ruchem (właściwym wydziałom urzędów miejskich [DzU 1994, nr 89, poz. 416]). Kolejne rozporządzenie prawo do wprowadzania opłat i ustalania stawek przyznało radom gmin [DzU 2000, nr 51, poz. 608]. Jesienią 2003 r. te regulacje zostały jednak uchylone, jako niezgodne z Konstytucją [DzU 2002, nr 214, poz. 1816], która mówi (art. 217), iż wszelkie sprawy związane z daninami publicznymi powinny być regulowane ustawami. Po kilkutygodniowej przerwie opłaty za parkowanie są ustalane i pobierane według zasad podanych w znowelizowanej ustawie o drogach publicznych (to samo dotyczy innych opłat związanych z korzystaniem z dróg, jak np. za przewóz promem czy przejazd przez most [DzU 2003, nr 200, poz. 1953]). Wpływy z opłat zasilają środki specjalne zarządów dróg, a po ich likwidacji w 2005 r. – dochody własne zarządów.

Przeprowadzenie przedstawionych wyżej zmian miało chyba na celu – w zamysle ich autorów – uporządkowanie wcześniejszego stanu. Przeniesienie zapisów regulujących opłatę za usuwanie drzew lub krzewów z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska do ustawy o ochronie przyrody nie miało dla gmin żadnego znaczenia. Nie sposób jednak nie wspomnieć o wątpliwościach, jakie ta opłata budzi w związku z groteskowymi stawkami. Druga z opisanych zmian również nie miała wpływu na wielkość lokalnych środków publicznych; np. obecnie w Łodzi za każdą godzinę parkowania trzeba zapłacić 2 zł, przedtem – 1,50 zł za pierwszą i 2,20 zł za następną [XXII/299/03; X/89/95]. Nie sposób jednak nie zauważyć w tym dążenia do odgórnego regulowania wszystkiego, a także – co się wiąże z podanym przypadkiem – że dopiero po latach twórcy prawa doszli do wniosku, że opłata za parkowanie jest daniną publiczną, a nie opłatą cywilnoprawną.

4. Zmiany przedmiotowe

Istotnych zmian dotyczących przedmiotu opłat gminnych również nie było w badanym okresie dużo. Poniżej przedstawione zostaną wybrane zmiany w opłacie skarbowej oraz „przyrosty” przedmiotu opłat: miejscowej i adiacenckiej.

Najważniejsza chyba z opłat zasilających budżety gmin samorządowych opłata skarbową była również źródłem dochodów ich poprzedniczek. Bardzo rozbudowany, różnorodny jej przedmiot został od roku 2001 poważnie ograniczony: czynności cywilnoprawne (różne umowy i ich zmiany, ustanowienia, a także orzeczenia sądów i ugody o takich samych skutkach prawnych) zostały przeniesione do nowo utworzonego podatku od czynności cywilnoprawnych [DzU 1989, nr 4, poz. 23; DzU 2000, nr 86, poz. 960; DzU 2000, nr 86, poz. 959]. Po tak radykalnym cięciu kolejne zmiany w przedmiocie opłaty skarbowej można uznać za kosmetyczne; w tym miejscu warto wspomnieć o dwóch, wprowadzonych nową ustawą [DzU 2006, nr 225, poz. 1635]. Jedna dotyczy przejęcia wydania wypisu i wyciągu ze studium lub planu zagospodarowania przestrzennego ze zlikwidowanej opłaty administracyjnej, druga – wykreślenia weksli oraz podań (zawierających żądania, wnioski, odwołania i zażalenia) i załączników do nich.

Samorządowe gminy „odziedziczyły” po swych poprzedniczkach także opłatę miejscową (patrz wyżej), pobieraną za czasowy pobyt w miejscowościach o walorach klimatycznych lub krajobrazowych. Od 2003 r. wydzielono z niej pobyt w miejscowościach uzdrowiskowych, z podwojoną stawką [DzU 2002, nr 200, poz. 1683]. Począwszy od roku 2006, ten przedmiot został objęty nową opłatą uzdrowiskową, a przedmiot opłaty miejscowej – poszerzony o pobyt w miejscowościach znajdujących się na obszarach objętych ochroną uzdrowiskową (czyli nie wyposażonych w zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego), z odpowiednio wyższą stawką [DzU 2005, nr 167, poz. 1399].

Opłata adiacencka (przepisy mówią o opłatach, nawet w odniesieniu do jednego przedmiotu) obowiązywała przed reformą ustrojową, a pobierana była – podobnie jak i dzisiaj – z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek budowy komunalnej infrastruktury technicznej [DzU 1989, nr 14, poz. 74]. W grudniu 1990 r., wraz z wprowadzeniem możliwości dokonywania scaleń i podziałów gruntów na działki pod „skoncentrowane budownictwo jednorodzinne”, wzrost wartości nieruchomości wskutek takiej operacji również został objęty opłatą [DzU 1990, nr 79, poz. 464]. Kolejne rozszerzenie przedmiotu opłaty adiacenckiej, o wzrost wartości nieruchomości wskutek jej podziału, nastąpiło po czternastu latach, od września 2004 r. [DzU 2004, nr 141, poz. 492].

Przedstawione wyżej zmiany o charakterze przedmiotowym miały różną wymowę. Przeniesienie części przedmiotu z opłaty skarbowej do nowego podatku należy uznać za zmianę pozytywną, ponieważ uporządkowała ona w pewnym stopniu system zarówno opłat, jak i podatków. Z opłaty zabrano bowiem czynności, z którymi nie wiązały się żadne wzajemne świadczenia ze strony władzy publicznej, a zatem właściwe właśnie podatkowi, a nie opłacie (to samo dotyczy wykreślenia weksli). Porządkujący charakter miało również objęcie opłatą skarbową najczęściej spotykanego w praktyce przedmiotu, ze zlikwidowanej opłaty administracyjnej, a także rezygnacja z pobierania opłaty za podania; za wydane na wniosek petenta zezwolenie czy zaświadczenie – jeśli podlega opłacie skarbowej – i tak musi on zapłacić.

Oba przypadki powiększenia przedmiotu opłaty miejscowej można uznać za dostosowanie jej do różnej ilości i jakości oferowanych przez uprawnione miejscowości walorów wypoczynkowo-uzdrowiskowych. Natomiast rozrost przedmiotu opłaty adiacenckiej spowodował, że poza typową dopłatą (udział w kosztach budowy infrastruktury) stała się ona również podatkiem „od wzbogacenia” (podział nieruchomości) i – ewentualnie – opłatą za wykazaną przez gminę aktywność (scalenie i podział).

5. Zmiany podmiotowe

Ważniejszych (według autora) zmian dotyczących podmiotu opłaty było w analizowanym okresie niewiele. Wydaje się, że warto tu wspomnieć o czterech, dotyczących opłat: adiacenckiej, parkingowej i miejscowej. W każdej z nich chodzi o zmiany odnoszące się do podmiotu czynnego, czyli władz gminnych, a ściślej – ich możliwości decydowania w sprawach opłat tych dotyczących, a w opłacie miejscowej ponadto o zmianę dotyczącą podmiotu biernego.

W przypadku opłaty adiacenckiej do końca 1997 r. o stawkach decydował rząd. Od 1998 r. nowa ustawa regulująca gospodarowanie nieruchomościami [DzU 1997, nr 115, poz. 741] podała stawki maksymalne, dając jednocześnie prawo do ich konkretnego ustalenia radzie gminy; ta sama zasada dotyczy kolejnej stawki, wprowadzonej we wrześniu 2004 r.

Wspomnianą w rozdziale 3 artykułu zmianę dotyczącą sposobu uregulowania stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych również można rozpatrywać z punktu widzenia zmian podmiotowych.

W ramach decentralizacji zadań administracji publicznej prawo do ustalania miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową, przyznano radom gmin [DzU 2005, nr 175, poz. 1462]. Rząd ustalił natomiast listę minimalnych warunków uprawniających do wprowadzenia takiej opłaty [DzU 2007, nr 249, poz. 1851].

Od 2003 r. ograniczona została lista osób zwolnionych od opłaty miejscowej. W grupie korzystających z leczenia skreślono mianowicie „w zakładach uzdrowiskowych oraz sanatoriach”, ograniczając tym samym zwolnionych do „przebywających w szpitalach” [DzU 2002, nr 200, poz. 1683]. Takie samo ograniczenie obowiązuje w nowo utworzonej opłacie uzdrowiskowej.

Przedstawione wyżej zmiany odnoszące się do podmiotu czynnego szły w dwóch kierunkach. Przyznanie większych uprawnień gminom w opłatach: adiacenckiej (wysokość stawki) i miejscowej (decyzja o wprowadzeniu opłaty) wypada ocenić jako pozytywne. W końcu działające od 18 lat gminy są podmiotem władzy publicznej i powinny móc decydować o sprawach mających wymiar lokalny. Szkoda tylko, że w tym drugim przypadku na odpowiednie rozporządzenie rządu (do wymienionej wyżej ustawy z końca lipca 2005 r.) musiały czekać do 2008 r.; dla „najlepszego rządu RP” dwa lata było za mało, by z tą sprawą się uporać.

Zmiana w opłacie parkingowej – niezależnie od wagi przyczyn formalnych – ma odmienną wymowę. Potwierdza bowiem, że nawet w sprawach tak lokalnych, jak stawka za parkowanie samochodu na ulicy, mimo istnienia samorządów na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim, najlepiej, aby decyzje podejmowane były w stolicy, i to przez najwyższe organy władzy państwowej.

Ograniczenie listy osób zwolnionych z opłaty miejscowej (i uzdrowskiej) wydaje się słuszne. Zmiana ta przysporzyła nieco środków uprawnionym gminom (nie można ukryć pobytu w sanatorium), wywołując jednocześnie niezadowolenie stałych bywalców, traktujących ośrodki lecznicze jak (darmowe) domy wczasowe.

6. Zmiany stawek

Istotnych zmian stawek opłat samorządowych, a więc wynikających z innych względów niż nadążanie za inflacją, nie było zbyt wiele. Poniżej przedstawione zostaną zmiany stawek w opłatach: adiacenckiej oraz za usuwanie drzew lub krzewów.

Do końca 1997 r. o stawkach opłaty adiacenckiej decydował rząd. W przypadku budowy komunalnej infrastruktury technicznej było to 50% wzrostu wartości nieruchomości [DzU 1991, nr 72, poz. 314]; rząd miał również ustalić zasady ustalania opłaty w przypadku dokonywania scaleń i podziałów gruntów. Ustawa z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wprowadziła stawkę maksymalną do 50% wzrostu wartości nieruchomości. Od jesieni 2004 r. doszła taka sama stawka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału [DzU 2004, nr 141, poz. 1492]. Zmniejszono ją dopiero od jesieni 2007 r. do wysokości 30%, uściślając przy tym, iż opłata z tego tytułu dotyczyć może tylko podziału przeprowadzonego na wniosek właściciela [DzU 2007, nr 173, poz. 1218].

Nowe gminy zastały ustalane przez rząd stawki opłaty za usuwanie drzew; dla „jednostek organizacyjnych” zamykały się one w granicach 720-96 000 zł za 1 cm obwodu pnia w pierśnicy [DzU 1988, nr 25, poz. 174], natomiast dla osób fizycznych był to ryczałt w wysokości 30 000 zł za drzewo [DzU 1986, nr 7, poz. 40]. Już od 1 lipca zostały one znacznie podniesione: odpowiednio do 10 800-1 440 000 zł i 800 000 zł. Wprowadzono również opłatę za usuwanie krzewów: w wysokości 80 000 zł za 1 m² porośniętej powierzchni [DzU 1990, nr 42, poz. 245]. Nowe stawki były już bardzo wysokie, zważywszy, iż średnia miesięczna płaca w tymże roku wyniosła 1 029 637 zł. Od października 2001 r. wprowadzono ogólną zasadę ustalania stawek, odnosząc ich wysokość maksymalną do najniższego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników (z 30 września roku poprzedniego). Dla drzew, w zależności od obwodu pnia, górne granice wynosiły od 60% do 235% podstawy, dla krzewów – 25% podstawy. Jednocześnie wprowadzone zostały stawki kar za nielegalne usunięcie drzew i krzewów, jako trzykrotność właściwej opłaty [DzU 2001, nr 100, poz. 1085]. Nowa ustawa o ochronie przyrody zawierała analogiczne stawki maksymalne w złotych, upoważniając ministra ds. środowiska do ustalania konkret-

nych stawek dla różnych gatunków drzew [DzU 2004, nr 92, poz. 880]; w roku 2008 wynosiły one od 11,76 zł do 3803,17 zł dla drzew i 217,32 zł dla krzewów [M.P. 2007, nr 77, poz. 828].

Każdy z przedstawionych przykładów zmian stawek wypada ocenić inaczej. W przypadku opłaty adiacenckiej za słuszne uznać należy obniżenie jej stawki maksymalnej stosowanej w odniesieniu do podziału nieruchomości, czyli tam, gdzie pełni rolę podatku „od wzbogacenia”.

Jeśli chodzi o stawki opłaty za usuwanie drzew lub krzewów, to od lipca 1990 r. są one tak wysokie, że aż groteskowe. Wprawdzie osoby fizyczne nie ponoszą opłat, jeśli uzyskają pozwolenie od gminy (także bezpłatne [DzU 2006, nr 225, poz. 1635]), lecz pozostałe podmioty muszą się liczyć z poważnym obciążeniem finansowym. Jeszcze większym, gdy w grę wchodzi kary – tym razem i dla osób fizycznych (w praktyce często nie do wyegzekwowania) – za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia. Z tych względów opłata ta mogłaby stać się – gdyby tylko była egzekwowana lub gdyby nie wydawano osobom fizycznym zezwoleń bez poważnych powodów – albo ważnym źródłem zasilania gmin, albo skutecznym narzędziem w zapobieganiu bezmyślnemu i masowemu, zwłaszcza na terenach wiejskich, wycinaniu drzew. Z drugiej strony, jeśli uwzględni się trwającą od kilku lat, nie wymagającą zezwoleń i opłat, masową wycinkę drzew wzdłuż dróg publicznych (i to wcale nie chorych, a także i nie zagrażających ruchowi drogowemu), ukazana surowość przepisów w stosunku do innych sytuacji budzi poważne wątpliwości co do przesłanek i sensu praktycznego takich regulacji.

7. Podsumowanie

Przedstawione wyżej – ważniejsze lub ciekawsze, według autora – zmiany w opłatach gminnych miały różne przyczyny i różny wpływ na dochody gmin, a także na ich pozycję jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Niektóre z tych zmian można uzasadnić chęcią porządkowania dotychczasowych rozwiązań, jak przeniesienie części przedmiotu opłaty skarbowej do utworzonego w tym celu podatku od czynności cywilnoprawnych, wydzielenie opłaty uzdrowskiej czy – niezależnie od zastrzeżeń innej natury – ustawowe uregulowanie opłaty parkingowej. Odwrotny efekt miało natomiast utworzenie opłaty od posiadania psów w miejsce analogicznego podatku; mimo pewnych korzyści proceduralnych, pogorszyło obraz systemu danin samorządowych.

Na wielkość dochodów przedstawione zmiany miały wpływ raczej znikomy, aczkolwiek niewątpliwie duże miasta straciły na likwidacji opłaty za korzystanie z przystanków autobusowych, a inne gminy mogły zyskać na poszerzeniu przedmiotu opłaty adiacenckiej czy przedmiotu i podmiotu opłaty miejscowej.

Na koniec warto zwrócić uwagę na zmiany, które miały wpływ na możliwości podejmowania przez gminy decyzji w sprawach lokalnych. Obok poszerzenia tych

uprawnień, jak w przypadku opłat adiacenckiej i miejscowej, a także od posiadania psów (rezygnacja z poboru), w odniesieniu do opłaty parkingowej nastąpiło przeniesienie niektórych decyzji na najwyższy szczebel. Możliwości prowadzenia przez gminy własnej polityki dochodowej, a przez to i konkurowania z innymi jednostkami, nadal pozostają niewielkie.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności państwa (DzU 1973, nr 48, poz. 283).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1973 r. w sprawie opłaty leśnej (DzU 1973, nr 51, poz. 290).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (DzU 1980, nr 3, poz. 6).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzania w nim zmian (DzU 1980, nr 24, poz. 93).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (DzU 1983, nr 41, poz. 185).
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 1985, nr 12, poz. 50).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (DzU 1985, nr 14, poz. 60).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, (DzU 1986, nr 7, poz. 40).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1988 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (DzU 1988, nr 25, poz. 174).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (DzU 1989, nr 4, poz. 23).
- Obwieszczenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 marca 1989 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (DzU 1989, nr 14, poz. 74).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (DzU 1990, nr 42, poz. 245).
- Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (DzU 1990, nr 79, poz. 464).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (DzU 1990, nr 89, poz. 518).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 1991, nr 9, poz. 31).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych, (DzU 1991, nr 72, poz. 314).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (DzU 1991, nr 101, poz. 444).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (DzU 1994, nr 49, poz. 196).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (DzU 1994, nr 89, poz. 416).
- Uchwała nr X/89/95 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 8 marca 1995 r. w sprawie wprowadzenia płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU 1997, nr 115, poz. 741).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (DzU 1997, nr 141, poz. 942).
- Uchwała nr XCII/928/98 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie zasad korzystania przez przewoźników z przystanków autobusowych na terenie miasta Łodzi.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (DzU 2000, nr 51, poz. 608).
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (DzU 2000, nr 86, poz. 959).
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (DzU 2000, nr 86, poz. 960).
- Uchwała nr 2090/255/2000 Zarządu Miasta Łodzi z dnia 21 grudnia 2000 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wysokości opłat oraz trybu i formy zawierania umów z przewoźnikami o korzystanie z przystanków autobusowych na terenie miasta Łodzi.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy *Prawo ochrony środowiska*, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU 2001, nr 100, poz. 1085).
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (DzU 2002, nr 200, poz. 1682).
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2002, nr 200, poz. 1683).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P.6/02 (DzU 2002, nr 214, poz. 1816).
- Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2003, nr 200, poz. 1953).
- Uchwała nr XXII/299/03 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU 2004, nr 92, poz. 880).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2004, nr 141, poz. 1492).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (DzU 2005, nr 167, poz. 1399).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (DzU 2005, nr 175, poz. 1462).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (DzU 2005, nr 180, poz. 1497).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (DzU 2006, nr 225, poz. 1635).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2006, nr 249, poz. 1828).
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 16 października 2007 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni na rok 2008 (M.P. 2007, nr 77, poz. 828).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (DzU 2007, nr 173, poz. 1218).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (DzU 2007, nr 249, poz. 1851).

EVOLUTION OF LOCAL FEES AND CHARGES

Summary

Local fees and charges come from many different sources. Their role in total public money at the local level is rather poor. This is why one may wonder how often they are a subject to change. In the paper, some of those changes, considered by the author as more important or interesting, are discussed: first, the “ontological” (creating or cancellation of the fee/charge), next, the formal ones (change of regulation), then changes referring to a fee’s/charge’s object, subject and rates. The word “fee” was the formal key to include it into consideration, so hidden taxes, like fees on dogs, are also taken into account.