

Problematyka przedawnienia opłaty dodatkowej za parkowanie samochodu w strefie płatnego parkowania w orzecznictwie sądów administracyjnych

Issues of the statute of limitations on additional fees for parking vehicles in the paid parking zone in case law of administrative courts

dr Robert Zieliński

Adiunkt w Zakładzie Prawa Finansowego i Podatkowego
Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie
E-mail: rzielinski@kozminski.edu.pl; nr ORCID: 0000-0002-0100-1457

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja i ocena poglądów judykatury sądowoadministracyjnej dotycząca możliwości stosowania do opłaty dodatkowej pobieranej za parkowanie w strefie płatnego parkowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej, w szczególności przepisów w zakresie przerwania biegu przedawnienia. Zagadnienie to jest przedmiotem licznych orzeczeń, w których można odnaleźć dwie konkurujące ze sobą linie orzecznicze.

Słowa kluczowe: przedawnienie, opłata dodatkowa za parkowanie, strefa płatnego parkowania, orzecznictwo sądów administracyjnych

Summary

The objective of this article is to present and evaluate the views of the judicial-administrative judicature on the possibility of applying to additional fees for parking in the paid parking zone the provisions of Chapter III of the Tax Ordinance, in particular those relating to the interruption of the limitation period. This issue is the subject of numerous rulings, in which two competing lines of jurisprudence can be found.

Key words: statute of limitations, additional fee for parking, paid parking zone, case law of administrative courts

JEL: K34, H71

Wprowadzenie

Instytucja opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), dalej u.d.p. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 tej u.d.p., korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Strefa płatnego parkowania wyznaczana jest na obszarach, które charakteryzują się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu. Ustalenie stref płatnego parkowania ma na celu zwiększenie rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizację lokalnej polityki trans-

portowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych, jak też wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej (art. 13b ust. 2 u.d.p.). Ustalenie strefy płatnego parkowania dokonywane jest przez radę gminy (radę miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), która podejmuje w tym zakresie stosowną uchwałę (art. 13b ust. 3 u.d.p.). Podejmując uchwałę w zakresie ustalenia strefy płatnego parkowania, organ stanowiący gminy obligatoryjnie określa wysokość stawki opłaty za postój, przy czym zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może być wyższa niż 3 zł (art. 13b ust. 4 u.d.p.). Fakultatywnie rada gminy (rada miasta) może w uchwale o ustaleniu strefy płatnego parkowania wprowadzić dla niektórych kategorii korzysta-

jących z dróg preferencyjne zasady ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (Strachowska, 2012).

Opłatę, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Natomiast w przypadku nieuiszczenia opłaty za postój samochodu w strefie płatnego parkowania, na podstawie art. 13f ust. 1 u. d. p., pobierana jest opłata dodatkowa. Jej wysokość ustalana jest przez radę gminy (radę miasta) w drodze uchwały, przy czym nie może ona przekroczyć 50 zł. Organem uprawnionym do pobierania tej opłaty jest zarząd drogi, a w razie braku takiej jednostki — zarządca drogi.

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy do opłaty dodatkowej pobieranej za parkowanie w strefie płatnego parkowania, określonej w art. 13f ust. 1 u.d.p., znajdują zastosowanie przepisy ustawy z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019, poz. 900 ze zm.), dalej o.p., w szczególności jej art. 70 § 4. Przedmiotowe rozważania oparte zostaną na analizie istniejącego w tym zakresie dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych.

2. Poglądy judykatury sądowoadministracyjnej w kwestii przedawnienia opłaty dodatkowej pobieranej za parkowanie w strefie płatnego parkowania

Analizując dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych w przedmiocie przedawnienia opłaty dodatkowej pobieranej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania należy stwierdzić, że występuje w nim dualizm poglądów. Źródło tej rozbieżności tkwi, z jednej strony, w odmiennej interpretacji przez sądy administracyjne (WSA i NSA) art. 40d ust. 3 u.d.p., z drugiej zaś, w odmiennej ocenie możliwości odpowiedniego stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej do tej opłaty.

Zgodnie z pierwszym poglądem, pierwotnym i dominującym w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, przepis art. 40d ust. 3 u.d.p. stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do uznania, że z upływem terminu wskazanego w tym przepisie, przedawnia się obowiązek zapłaty między innymi opłaty dodatkowej, a przerwanie, czy też przedłużenie biegu terminu przedawnienia, nawet na skutek zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych wymienionych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jest niemożliwe (por. np. wyrok WSA w Gliwicach z 15.12.2016 r., I SA/GI 644/16, LEX nr 2199503; wyroki WSA w Poznaniu z 10.05.2018 r., I SA/Po 197/2018, LEX nr 2503279, z 5.07.2018 r., I SA/Po 410/18, LEX nr 2525274; wyrok WSA w Olsztynie z 7.03.2018 r., I SA/OI 95/2018, LEX nr 2472215; wyrok WSA w Gdańsku z 13.03.2018 r., I SA/Gd 96/18, LEX nr 2478587.). Zgodnie bowiem z art. 40d ust. 3 u.d.p., obowiązek uiszczenia tej opłaty przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym opłata ta po-

winna zostać uiszczona. Tym samym zwolennicy tego nurtu interpretacyjnego uważają, że nie istnieje żadna podstawa prawna, na mocy której do należności z tytułu opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie miałyby zastosowanie przepisy działu III Ordynacji podatkowej, w tym art. 70 § 4 o.p., dotyczący przerwania biegu terminu przedawnienia.

Zdaniem przedstawicieli tego poglądu, podstawy prawnej do stosowania do opłaty dodatkowej art. 70 § 4 o.p. nie stanowią także obowiązujące od 1.01.2010 r. art. 67 oraz 60 pkt 7 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), dalej u. f. p., ponieważ zawarte w tych przepisach odesłanie do stosowania — między innymi — przepisów Ordynacji podatkowej odnosi się tylko do spraw nieuregulowanych w ustawie o finansach publicznych. Jednocześnie podkreślają oni, że jakkolwiek ustawa o finansach publicznych nie zawiera żadnych uregulowań dotyczących przedawnienia należności wymienionych w art. 60 u.f.p. i w tym zakresie mogłyby mieć zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, to jednak odrębne uregulowanie przedawnienia w art. 40d ust. 3 u.d.p. ma pierwszeństwo, jako przepis szczególny. Ich zdaniem, przepisy Ordynacji podatkowej normujące zakres przedmiotowy ich stosowania, które nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający, stanowią *lex generalis* w stosunku do innych przepisów regulujących problematykę należności budżetowych, jako przepisów *lex specialis* (Sobieralski, 2009a, s. 52). W konsekwencji uważają, że wynikająca z art. 67 u.f.p. zasada stosowania do niepodatkowych należności budżetowych przepisów działu III Ordynacji podatkowej nie może mieć zastosowania wobec szczególnej regulacji, zawartej w ustawie o drogach publicznych, co jest równoznaczne z brakiem możliwości przerwania i przedłużania biegu pięcioletniego terminu przedawnienia opłaty dodatkowej, nawet poprzez zastosowanie środka egzekucyjnego wymienionego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Sobieralski, 2009a, s. 44-45).

Podobne stanowisko wyrażają niektórzy reprezentanci doktryny (Brzezicki, Morawski, 2011, s. 25; Stachowska, 2012; Sobieralski, 2009a, s. 41-46; Zaborniak, 2010). Przedstawiciele drugiego nurtu interpretacyjnego uważają natomiast, że skoro przepisy ustawy o drogach publicznych wprost określają termin przedawnienia opłaty dodatkowej i jednocześnie nie regulują pozostałych kwestii związanych z tą materią, to mając na uwadze zawarte przez ustawodawcę w art. 67 u.f.p. odesłanie do „przepisów działu III Ordynacji podatkowej” należy przyjąć, że takie sformułowanie przyjęte przez ustawodawcę odsyła do zastosowania zawartych tam regulacji, które kompleksowo regulują kwestię przedawnienia, w tym zawieszenia biegu terminu przedawnienia (por. wyrok WSA w Gdańsku z 20.03.2018 r., I SA/Gd 82/18, LEX nr 2466429; wyrok WSA we Wrocławiu z 22.09.2015 r., III SA/Wr 267/15, LEX nr 1815780; wyrok NSA z 9.01.2019 r., II FSK 2600/18, LEX nr 2645870; wyrok NSA z 10.07.2019 r., I GSK 145/19, LEX nr 2694835; wyrok NSA z 24.07.2019 r., I GSK 182/19, LEX nr 2700056; wyrok NSA z 18.06.2019 r., I GSK 87/19, LEX nr 2685257; wyrok NSA z 14.06.2019 r., I GSK 272/19, LEX nr 2693040; wyrok NSA z 9.05.2019 r., I GSK 25/19, LEX nr 2678431; wyrok NSA z 1.04.2019 r.,

I GSK 3504/18, LEX nr 2655957; wyroki NSA z 10.05.2019 r., I GSK 42/19, LEX nr 2682043; I GSK 48/19, LEX nr 2686991; wyrok NSA z 9.05.2019 r., I GSK 41/19, LEX nr 2679184; wyrok NSA z 6.05.2019 r., I GSK 24/19, LEX nr 2687013). Tym samym uznają zasadność stosowania na podstawie art. 60 pkt 7 w związku z art. 67 u.f.p. przepisów działu III Ordynacji podatkowej do niepodatkowych należności budżetowych, w tym do opłaty dodatkowej za parkowanie. Ich zdaniem użyte w art. 67 u.f.p. sformułowanie „odpowiednie stosowanie” oznacza stosowanie tych przepisów z pewnymi modyfikacjami. A zatem, pomimo że art. 40d ust. 3 u.d.p. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 70 § 1 o.p., to — zdaniem przedstawicieli tego nurtu interpretacyjnego — nie wyklucza to możliwości stosowania do wymienionych w nim należności pozostałych przepisów działu III Ordynacji podatkowej, w tym przepisów o zawieszeniu i przerwaniu biegu terminu przedawnienia tych należności. Argumentując powyższe stanowisko przedstawiciele judykatury wskazują na art. 2 o.p. kształtujący zakres przedmiotowy tej ustawy, tj. określający rodzaje świadczeń pieniężnych i innych spraw, do których ma ona zastosowanie, przy czym należy podkreślić, że problematyka stosowania przepisów Ordynacji podatkowej budzi wiele kontrowersji (por. np. Siemieniako, Wróblewska, 2010, s. 235; Brzezicki, Morawski, 2010, s. 17; Huchla, 2001, s. 257; Brzezicki, Morawski, 2009, s. 513).

Zgodnie z art. 2 o.p. przepisy tej ustawy stosuje się do podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe. Powyższe oznacza, że jeśli do realizacji wskazanej powyżej należności zobowiązany jest organ podatkowy, tj. jeden z podmiotów wskazanych w art. 13 o.p., to do opłat tych i należności przepisy Ordynacji podatkowej mają zastosowanie w całej rozciągłości (Kwietko-Bębnowski, 2016). Z kolei, na mocy art. 2 § 2 o.p., przepisy działu III Ordynacji podatkowej stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne organy, niż organy podatkowe, jedynie pod warunkiem, że odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że przepisy Ordynacji podatkowej o zobowiązaniach podatkowych stosuje się (wprost, a nie odpowiednio) do opłat, do których ustalania lub określenia uprawnione są inne organy, niż organy podatkowe — o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Ponadto, autorzy omawianego nurtu interpretacyjnego zwracają uwagę, że do końca 2015 r. zasada ta odnosiła się również do niepodatkowych należności budżetu państwa. Natomiast w wyniku dokonanej nowelizacji, od 1.01.2016 r. zmieniono brzmienie przepisu art. 2 § 2 o.p. i wyeliminowano taką możliwość (Nieżgódka-Medek, 2019). Wynikało to z faktu, że kwestia stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej do niepodatkowych należności budżetu państwa była normowana zarówno przepisami Ordynacji podatkowej, jak i przepisami ustawy o finansach publicznych (zob. art. 60 i art. 67 u.f.p.), jednak w odmienny sposób (Popławski, 2019). Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw wynika bowiem, że pierwsza z tych ustaw nakazywała stosowanie przepisów działu

III Ordynacji podatkowej wprost, natomiast druga — jedynie odpowiednio (por. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3462, VII kadencja Sejmu, s. 5). Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu tej ustawy, w wyniku niniejszej zmiany, przepisy działu III Ordynacji podatkowej będą stosowane odpowiednio do niepodatkowych należności budżetu państwa na podstawie art. 67 u.f.p., a to m. in. z uwagi na fakt, że ze względu na specyficzny charakter tych należności większość przepisów działu III Ordynacji podatkowej nie może być do nich stosowana wprost (Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3462, VII kadencja Sejmu, s. 5).

Mając na uwadze powyższe, przedstawiciele judykatury prezentujący omawiany nurt interpretacyjny formułują tezę, zgodnie z którą łączna interpretacja art. 2 § 2 o.p. oraz art. 67 u.f.p. pozwala na wyprowadzenie z nich normy prawnej, w myśl której do niepodatkowych należności budżetowych należy stosować przepisy działu III Ordynacji podatkowej, w zakresie nieuregulowanym w przepisach (ustawach) odrębnych (Nieżgódka-Medek, 2019; Popławski, 2019). W ich ocenie opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania, o której mowa w art. 13 ust. 1 u. d. p, jak i opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłaty za parkowanie (art. 13f u.d.p.), są należnościami o charakterze publicznoprawnym. Taki charakter mają od momentu ich zaistnienia w systemie prawa: „z istoty opłat parkingowych wynika ich związek z korzystaniem w obrębie drogi z miejsca postoju pojazdu samochodowego i obowiązek ich ponoszenia związany jest z pozostawieniem tego pojazdu w strefie płatnego parkowania. Natomiast użycie przez ustawodawcę w przytoczonych powyżej regulacjach prawnych sformułowania »pobiera«, wskazuje jednoznacznie, że obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie i opłaty dodatkowej, jeżeli ta pierwsza nie zostanie uiszczona, jest obowiązkiem wynikającym z mocy prawa (*ex lege*). W tym zakresie nie jest ich zdaniem zatem wymagane konkretyzowanie obowiązku w drodze indywidualnego aktu administracyjnego” (por. wyroki NSA z 9.03.2017 r., II GSK 1683/15, LEX nr 2269861; z 12.03.2013 r., II GSK 2152/11, LEX nr 1340118). Opłata dodatkowa nie jest zatem karą za nieuiszczenie opłaty za parkowanie, lecz opłatą publiczną o charakterze dyscyplinującym za parkowanie (pozostawienie) pojazdu w strefie płatnego parkowania bez uiszczonej opłaty za parkowanie, a więc za takie — nieuprawnione korzystanie pojazdu z drogi publicznej (wyrok WSA w Szczecinie z 5.11.2015 r., I SA/Sz 138/15, LEX nr 1935857). Wobec powyższego uznają dodatkową opłatę za parkowanie w strefie płatnego parkowania za należność publicznoprawną, o której mowa w art. 60 pkt 7 u.f.p., i do której z mocy art. 67 ust. 1 u.f.p. ma zastosowanie dział III Ordynacji podatkowej, w tym jej art. 70 § 4. Jak podkreślają, przepisy działu III Ordynacji podatkowej regulują całe spektrum zagadnień, w tym zobowiązania podatkowe, również w aspekcie ich powstawania, wygaśnięcia, przedawnienia, powstawania nadpłaty, jak również prawa i obowiązki następców prawnych oraz odpowiedzialność podatkową osób trzecich. Natomiast w art. 40d

ust. 3 u.d.p. określony został jedynie termin przedawnienia opłaty dodatkowej i w tym zakresie stanowi on jedynie odpowiednik art. 70 § 1 o.p. A zatem, nie odnosi się on w żaden sposób do pozostałych kwestii, związanych z przedawnieniem, takich jak zawieszenie lub przerwanie biegu terminu przedawnienia.

Powyższe ustalenia prowadzą przedstawicieli tego nurtu interpretacyjnego do wniosku, że o ile art. 40d ust. 3 u.d.p. stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 70 § 1 o.p. i ma pierwszeństwo stosowania w obszarze poddanym jego regulacji, o tyle zasadnicze wątpliwości budzi możliwość rozciągnięcia tego pierwszeństwa na pozostałe obszary, nieuregulowane w ustawie o drogach publicznych, a uregulowane w dziale III Ordynacji podatkowej. Przyjęcie takiego sposobu rozumowania oznaczałoby ich zdaniem, że opłata dodatkowa za nieopłacone parkowanie w strefie płatnego parkowania nie mogłaby wygasnąć przez przedawnienie lub potrącenie (art. 59 § 1 pkt 9 i pkt 3 o.p.), nie mogłaby stanowić nadpłaty w przypadku zapłacenia jej nienależnie (art. 72 § 1 o.p.), nie mogłaby także zostać objęta ulgą (art. 67a § 1 o.p.). Mając na uwadze powyższe ustalenia wyrażają oni pogląd, zgodnie z którym przedmiotem regulacji art. 40d ust. 3 u.d.p. jest tylko termin przedawnienia należności i pomimo, że przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 70 § 1 o.p., to nie wyklucza to możliwości stosowania do dodatkowej opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania pozostałych regulacji działu III Ordynacji podatkowej, w tym art. 70 § 4 o.p., normującego zdarzenia skutkujące przerwaniem biegu terminu przedawnienia.

Podsumowanie i wnioski

Analiza dorobku orzecznictwa sądowoadministracyjnego, dotyczącego możliwości stosowania do opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej, a w szczególności jej art. 70 § 4 o.p., skłania do opowiedzenia się za drugim z przedstawionych w artykule poglądów.

Opłata dodatkowa jest nakładana *ex lege* na każdego, kto nie wykonał ciążącego na nim obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania (Grabowski, 2016, s. 258). Należność ta, podobnie jak opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania, stanowi dochód własny gminy. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 lit. f. ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.), dalej u.d.j.s.t., źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z innych opłat stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów. Jednocześnie należność ta nie została wymieniona *expressis verbis* w art. 60 u.f.p. W treści tego artykułu wskazano jedynie, że środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

1) kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w niniejszej ustawie;

2) należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego;

3) wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych;

4) wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych;

5) wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych;

6) należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności;

7) należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia skarbowe;

8) dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw;

9) pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa (na temat niepodatkowych należności budżetowych zob. Uśák, 2010, s. 5–12; Ślifirczyk, 2007, s. 335–348).

W doktrynie zwraca się uwagę, że przywołana regulacja nie zawiera definicji niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, a jedynie formułuje ich otwarty katalog (Majka, 2019). Wobec tego wskazuje się, że dla ustalenia, czy konkretna danina stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym, konieczne jest zbadanie określonych jej własności (Ślifirczyk, 2007, s. 335). I tak w pierwszej kolejności, należy ustalić, czy danina nie została ona wprost wymieniona w art. 60 pkt 1 u.f.p. Następnie należy określić jej publicznoprawny charakter, polegający na wykorzystaniu przez ustawodawcę władczej metody regulacji stron stosunku prawnego. Następnie należy zbadać, czy nie zalicza się ona do podatków, ani do opłat, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej. Natomiast ostatnim elementem wymagającym ustalenia jest zbadanie, czy istnieje cecha polegająca na powstaniu skutku prawnego w postaci stosunku (publicznoprawnego) o charakterze zobowiązaniowym, co jest możliwe do stwierdzenia poprzez ocenę całokształtu regulacji danej daniny.

Analizując opłatę dodatkową pobieraną za parkowanie w strefie płatnego parkowania pod kątem wskazanych wyżej cech należy stwierdzić, że jako niepodatkowy dochód budżetu gminy, którego wysokość ustalana jest w drodze aktu prawa miejscowego (uchwały), wydawanego przez radę gminy (radę miasta), spełnia ona przesłanki kwalifikujące ją za niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu art. 60 u.f.p. A zatem, na mocy art. 67 u.f.p., do opłaty tej znajduje zastosowanie odwołanie do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej o zobowiązaniach.

Jak podkreśla się w doktrynie, w związku z uregulowaniem w ustawie o finansach publicznych problematyki ulg w zapłacie należności (art. 64 u.f.p.), instytucji potrącenia (art. 65

u.f.p.), odwołania do zasad odpowiedzialności solidarnej w Kodeksie cywilnym (art. 65 u.f.p.), przedawnienia wybranych należności (art. 66a u.f.p.), w pozostałym zakresie odpowiednie (tzn. z uwzględnieniem specyfiki niepodatkowych należności budżetowych) zastosowanie znajdują regulacje prawa materialnego przewidziane w dziale III Ordynacji podatkowej (Majka, 2019). Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 2 § 2 o.p. przepisy działu III tej ustawy mają zastosowanie jedynie do opłat, do których określania lub ustalania uprawnione są organy niebędące organami podatkowymi, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W myśl art. 13 o.p. organami podatkowymi są: naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa, dyrektor izby administracji skarbowej, samorządowe kolegium odwoławcze, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych. Jak wskazuje

się w doktrynie katalog organów podatkowych ma charakter zamknięty (Teszner, 2019; Kabat, 2019). Mając na uwadze to, że do określenia opłaty dodatkowej za parkowanie właściwy jest organ niepodatkowy, tj. rada gminy (rada miasta), oraz brak jest odrębnych regulacji w tym zakresie, należy uznać, że na mocy przywołanego przepisu do należności tej należy stosować przepisy Ordynacji podatkowej o zobowiązaniach podatkowych. Ponadto, z uwagi na fakt, że przepisy ustawy o drogach publicznych (art. 40d ust. 3), jako *lex specialis* w stosunku do regulacji zawartych w Ordynacji podatkowej, określają jedynie pięcioletni termin przedawnienia opłaty dodatkowej za parkowanie i jednocześnie nie regulują żadnych innych kwestii związanych z instytucją przedawnienia, za słuszne należy uznać stanowisko, zgodnie z którym do pozostałych kwestii dotyczących tej materii, w tym do prolongowania czy przerwania biegu terminu przedawnienia, należy stosować normy prawne zawarte w dziale III Ordynacji podatkowej.

Bibliografia

- Brzezicki T., Morawski W. (2011). Przedawnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej za parkowanie. *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych* (7–8).
- Brzezicki T., Morawski W. (2010). Stosowanie Ordynacji podatkowej do świadczeń publicznoprawnych uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. W: *Oplaty samorządowe w Polsce. Problemy praktyczne*, G. Liszewski (red.). Białystok: Temida 2.
- Grabowski A. (2016). Środki ochrony dłużnika przed egzekucją administracyjną w przypadku powstania tytułu egzekucyjnego z mocy prawa na przykładzie „opłaty dodatkowej”. *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ* (3).
- Huchla A. (2001). Świadczenia, do których stosuje się Ordynację podatkową. W: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza: studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, R. Mastalski (red.). Wrocław: Oficyna Wydawnicza „Unimex”.
- Kabat A. (2019), Art. 13. W: S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Warszawa: System Informacji Prawnej LEX.
- Kwietko-Bębnowski M. (2016). *Ordynacja podatkowa. 426 wyjaśnień i interpretacji*. Warszawa: System Informacji Prawnej LEX.
- Majka P. (2019). Art. 60 i art. 67. W: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa: System Informacji Prawnej LEX.
- Morawski W., Brzezicki T. (2009). Zakres przedmiotowy Ordynacji podatkowej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. *Przegląd Orzecznictwa Podatkowego* (6).
- Niezgódka-Medek M. (2019), Art. 2. W: S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Warszawa: System Informacji Prawnej LEX.
- Popławski M. (2019). Art. 2. W: *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, Warszawa: System Informacji Prawnej LEX.
- Siemieniako J., Wróblewska E. (2010). Problemy związane z kwestią stosowania Ordynacji podatkowej w odniesieniu do opłat. W: *Oplaty samorządowe w Polsce. Problemy praktyczne*, G. Liszewski (red.) Białystok: Temida.
- Sobieralski K. (2009a). Dodatkowa opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania. *Nowe Zeszyty Samorządowe*, (2).
- Sobieralski K. (2009b). Opłata dodatkowa za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. *Nowe Zeszyty Samorządowe*, (5).
- Strachowska R. (2012). *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa: System Informacji Prawnej LEX.
- Teszner K. (2019), Art. 13. W: *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, Warszawa: System Informacji Prawnej LEX.
- Ślifirczyk M. (2007). Niepodatkowe należności budżetowe — pojęcie i systematyka. *Gdańskie Studia Prawnicze*, (1).
- Uśák M. (2010). Niepodatkowe należności budżetowe w nowej ustawie o finansach publicznych. *Finanse Komunalne*, (4).
- Zaborniak P. (2010). Art. 13. W: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa: System Informacji Prawnej LEX.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 12.03.2013 r., II GSK 2152/11, LEX nr 1340118
- Wyrok NSA z 9.03.2017 r., II GSK 1683/15, LEX nr 2269861
- Wyrok NSA z 9.01.2019 r., II FSK 2600/18, LEX nr 2645870

Wyrok NSA z 1.04.2019 r., I GSK 3504/18, LEX nr 2655957
wyrok NSA z 6.05.2019 r., I GSK 24/19, LEX nr 2687013
Wyrok NSA z 9.05.2019 r. I GSK 25/19, LEX nr 2678431
Wyrok NSA z 9.05.2019 r., I GSK 41/19, LEX nr 2679184
Wyrok NSA z 10.05.2019 r., I GSK 42/19, LEX nr 2682043
Wyrok NSA z 10.05.2019 r., I GSK 48/19, LEX nr 2686991
Wyrok NSA z 14.06.2019 r., I GSK 272/19, LEX nr 2693040
Wyrok NSA z 18.06.2019 r., I GSK 87/19, LEX nr 2685257
Wyrok NSA z 10.07.2019 r., I GSK 145/19, LEX nr 2694835
Wyrok NSA z 24.07.2019 r., I GSK 182/19, LEX nr 2700056
Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.09.2015 r., III SA/Wr 267/15, LEX nr 1815780
Wyrok WSA w Szczecinie z 5.11.2015 r., I SA/Sz 138/15, LEX nr 1935857
Wyrok WSA w Gliwicach z 15.12.2016 r., I SA/Gl 644/16, LEX nr 2199503
Wyrok WSA w Olsztynie z 7.03.2018 r., I SA/OI 95/2018, LEX nr 2472215
Wyrok WSA w Gdańsku z 13.03.2018 r., I SA/Gd 96/18, LEX nr 2478587
Wyrok WSA w Gdańsku z 20.03.2018 r., I SA/Gd 82/18, LEX nr 2466429
Wyrok WSA w Poznaniu z 10.05.2018 r., I SA/Po 197/2018, LEX nr 2503279
Wyrok WSA w Poznaniu z 5.07.2018 r., I SA/Po 410/18, LEX nr 2525274

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), u.d.p.
Ustawa z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019, poz. 900 ze zm.), o.p.
Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.), u.d.j.s.t.
Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), dalej u.f.p.

Pozostałe źródła

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3462, VII kadencja Sejmu

PWE poleca

HISTORIA MYŚLI Ryszard Bartkowiak EKONOMICZNEJ



Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne

Podręcznik prezentuje rozwój myśli ekonomicznej na tle zmieniającej się gospodarki – od XVIII do końca XX wieku. Od XVIII wieku główną formą gospodarowania jest gospodarka rynkowa, dlatego ówczesnie sformułowane teorie i powstałe nurty myśli ekonomicznej są w dużej części nadal aktualne i wykorzystywane w formułowaniu wytycznych dla polityki gospodarczej. Z tego powodu poznanie historii myśli ekonomicznej jest niezbędne dla zrozumienia zasad funkcjonowania współczesnej gospodarki.

Księgarnia internetowa www.pwe.com.pl