

Opinia prawna

Powiatowy Lekarz Weterynarii zwrócił się o wydanie opinii czy w świetle przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 60 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla opłat pobieranych przez Inspekcję Weterynaryjną właściwe jest wydawanie decyzji administracyjnej.

Zgodnie z przywołanym przez wnioskującego przepisem art. 60 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.), środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego: dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw. Stosownie do art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, są w stosunku do należności budżetu państwa - minister, wojewoda oraz inni dysponenti części budżetowych, a w przypadku płatności w ramach programów finansowanych ze środków europejskich - instytucje zarządzające, pośredniczące lub wdrażające, będące jednostkami sektora finansów publicznych, jeżeli instytucja pośrednicząca lub wdrażająca posiada upoważnienie od instytucji zarządzającej, lub - w przypadku instytucji wdrażającej - od instytucji pośredniczącej.

W pierwszym rzędzie opiniujący zauważa, że przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 określa organy właściwe do wydawania decyzji w przypadku, gdy wydania określonej decyzji wymaga przepis prawa. Tym samym powyższe przepisy nie statuuje obowiązku wydania decyzji przez organ w każdym przypadku pobierania dochodów stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, ale wskazują jakie organy właściwe są do ich wydania wówczas, gdy odpowiednie przepisy wymagają w odniesieniu do danej należności wydania decyzji.

W polskim systemie prawa opłaty zaliczające się do kategorii środków, o których mowa w art. 60 ust. 7, w zależności od konkretnego uregulowania ustawowego mogą być nakładane na mocy decyzji, ale mogą także powstawać z mocy prawa na skutek zaistnienia określonych zdarzeń, z którymi łączy się obowiązek uiszczenia opłaty. Do tej drugiej kategorii należy zaliczyć m.in. opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. nr 35 poz. 230 ze zm.) - potwierdziła wyraźnie ten fakt uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA sygn. OPK 1/97 z 23.06.1997 r. Do kategorii tej należą też opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także opłaty dodatkowe pobierane na podstawie art. 13 f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Trzeba wskazać, że choćby w odniesieniu do sposobu pobierania wskazanych opłat za parkowanie podnoszą się głosy krytyki, co do jego zgodności z Konstytucją RP. Jednak co do zasady konstytucyjność rozwiązania w którym obowiązek uiszczenia opłat administracyjnych powstaje z mocy prawa, bez wydania decyzji, nie została dotychczas zakwestionowana.

Kwestia pobierania opłat przez Inspekcję Weterynaryjną została uregulowana w Rozdziale IV ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. z 2010 r. Dz. U. Nr 112, poz. 744, z późn. zm) tj. w artykułach 30-34 ustawy, a także w wydanym na podstawie art. 33 ustawy Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania i wysokości opłat za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną, sposobu i

miejsc pobierania tych opłat oraz sposobu przekazywania informacji w tym zakresie Komisji Europejskiej. Należy wskazać, że w żadnym ze wymienionych aktów nie wskazuje się aby dla wskazanych opłat właściwa była forma decyzji administracyjnej. Co więcej art. 34 ustawy stanowi, że do należności pieniężnych z tytułu opłat określonych na podstawie ustawy stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Należałoby także zadać pytanie w jakim celu ustawodawca umieszczałby wskazany przepis, w takim właśnie brzmieniu w rozdziale dotyczącym opłat, skoro oczywistym jest, że egzekucja obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Odpowiedzi na powyższe pytanie należy zdaniem opiniującego poszukiwać w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jakkolwiek jest ono stosunkowo nieliczne, zdaniem opiniującego zasadniczą odpowiedź na zadane pytanie daje analiza dwóch prawomocnych postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku II SA/Gd 469/09 oraz II SA/Gd 468/09 z dnia 03.02.2010 r. oraz oddalających skargi kasacyjne na wyżej wymienione orzeczenia, postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20.08.2010 r. II OSK 948/10 oraz II OSK 949/10 (dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń NSA).

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w sprawie II SA/Gd 469/09, *ustawodawca zdecydował o przyjęciu regulacji, mającej swój normatywny wyraz w powołanym art. 34 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, według której opłaty pobierane za różnorodne czynności Inspekcji Weterynaryjnej podlegają egzekucji administracyjnej, bez konieczności wydania decyzji administracyjnej, jako obowiązki z zakresu administracji rządowej wynikające bezpośrednio z przepisu prawa (art. 3 § 1 zdanie drugie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz.U. nr 229 z 2005 r., poz. 1954 ze zm.). Z tego wynika też, że obowiązek zapłaty opłaty za czynności Inspekcji Weterynaryjnej powstaje z mocy prawa w chwili wykonania podlegającej opłacie czynności. Zatem każda niezapłacona opłata pobierana przez Inspekcję Weterynaryjną może być egzekwowana w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...).*

Dalej w tym samym orzeczeniu czytamy, iż *art. 34 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej (...) rozstrzyga o sposobie powstania obowiązku zapłaty tych opłat. (Z przepisu tego wynika, jak to już zresztą zostało zaznaczone, że obowiązek zapłaty opłat pobieranych przez Inspekcję Weterynaryjną powstaje z mocy prawa po wykonaniu czynności podlegającej opłacie, w związku czym nie wydaje się decyzji określającej wysokość takiej opłaty.)* Pogląd ten opiniujący podziela.

Sąd, mimo iż w powyższym orzeczeniu wskazał na przyjmowaną w orzecznictwie zasadę, że w sytuacji gdy istnieją wątpliwości co do formy działania administracji, domniemywa się załatwianie spraw w drodze wydania decyzji, w żaden sposób nie wyraził wątpliwości, aby obowiązek zapłaty opłat za czynności Inspekcji nie powstawał z mocy prawa i wymagał wydania decyzji.

Możliwość, a nawet konieczność wydania decyzji administracyjnej, zgodnie z zaprezentowanym stanowiskiem WSA w Gdańsku, podzielonym przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, pojawia się dopiero w momencie złożenia przez stronę żądania stwierdzenia nadpłaty w opłatach pobranych przez Inspekcję. Sąd przyjął zatem, że dopiero żądanie zwrotu nadpłaconej opłaty jest sprawą administracyjną, którą należy załatwić poprzez wydanie decyzji administracyjnej.

Tym samym opiniujący uważa, że w przypadku opłat o których mowa w Rozdziale IV ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej nie istnieje obowiązek wydawania decyzji administracyjnej. Opłaty podlegają egzekucji w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, a strona jako zobowiązany w tym postępowaniu może składać w jego trakcie zarzuty, a nadto ma prawo, jak potwierdza NSA, w razie uiszczenia czy wyegzekwowania opłat składać wnioski o stwierdzenie nadpłaty. Wówczas organ ma obowiązek przeprowadzenia stosownego postępowania zakończonego decyzją administracyjną. Zdaniem opiniującego nie ma na powyższe wpływu treść art. 61 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 60 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, albowiem jak wyjaśniono na początku niniejszej opinii, wskazują one na organy właściwe do wydania decyzji, ale tylko gdy obowiązek wydania decyzji istnieje.

Opiniujący zobowiązany jest dla pełnego obrazu sprawy wskazać, że w orzecznictwie pojawiło się również stanowisko (wyrok WSA w Warszawie IV SA/Wa 1616/05 z dnia 27.03.2006 r. publ. W LEX 227801), iż w spornych przypadkach wymiar opłat jako należności publicznoprawnej

(niemniej jednak niebędącej podatkiem) powinien być dokonywany w drodze aktu administracyjnego. Sąd uznał, że w sytuacji, gdy strona kwestionuje zasadność naliczenia opłaty albo wysokość opłaty, organ winien wydać akt administracyjny, w którym określi podstawy prawne do pobrania opłaty, jak i zasady jej wyliczenia, a strona będzie miała zapewnione prawo skorzystania - w administracyjnym toku instancji - z wszelkich instytucji prawa procesowego. Natomiast nietrafne, nie mające uzasadnienia w przepisach i judykaturze wydaje się stanowisko, zgodnie z którym organ Inspekcji winien wydać stosowną decyzję administracyjną za każdym razem gdy nalicza opłatę.