

Irena Czaja-Hliniak

Wpływ dyrektyw UE na podatki i opłaty związane z transportem drogowym

Wprowadzenie

Globalizacja powoduje konieczność przemieszczania dużej ilości towarów na znaczne odległości, w szczególności transportem drogowym. Wywołuje to szereg skutków społecznych, np. związanych z wykorzystywaniem infrastruktury lub zanieczyszczaniem środowiska. Z kolei rozwój transportu drogowego transeuropejskiego, obejmującego w znacznej mierze Unię Europejską wymaga nie tylko uwzględnienia tych skutków w podatkach i opłatach związanych z transportem drogowym, lecz również harmonizacji tychże podatków i opłat w państwach członkowskich. Celem jest sprawiedliwe obciążenie przewoźników kosztami infrastruktury, zapobieganie niszczeniu dróg oraz emisji zanieczyszczeń. Z drugiej strony obciążenia nie mogą powodować zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi ani ich dyskryminacji oraz zakłóceń rynku wewnętrznego.

Problematyka ta znalazła wyraz w dyrektywach unijnych, a w oparciu o nie w polskich regulacjach krajowych. Pierwotnie regulacje te doty-

czyły podatków akcyzowych, a kolejno podatków pobieranych od posiadania środków transportowych, opłat związanych z wykorzystywaniem infrastruktury drogowej, opłat za przejazdy w postaci tzw. opłaty elektronicznej, opłat za przejazdy autostradami oraz opłat paliwowych.

Do najważniejszych dyrektyw uwzględnionych w ustawodawstwie krajowym należy zaliczyć dyrektywę 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe¹ oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie², mającą znaczenie dla całego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Pierwsza z dyrektyw, na gruncie ustawodawstwa krajowego, znalazła wyraz w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w konstrukcji podatku od środków transportowych³, w Ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w konstrukcji opłat za przejazdy⁴, w Ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym⁵ także w konstrukcji opłat za przejazdy oraz w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶, druga – również w ustawie o drogach publicznych, w zakresie sposobu poboru opłat za przejazdy w postaci tzw. opłaty elektronicznej. Ponadto w rozwiązaniach krajowych uwzględnionych zostało szereg innych dyrektyw dotyczących np. transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi⁷, mas i wymiarów niektórych kategorii

¹ Dz.U.UE. L. 99.187.42 z 20.07.1999, s. 42, (Dz.U.UE-sp. 07-4-372), ze zm. (istotna zmiana została wprowadzona dyrektywą 2006/38/WE – Dz.U.UE. L. 157 z 09.06.2006, s. 8); zwana dalej dyrektywą 1999/62 w sprawie opłat.

² Dz.U.UE. L. 04.166.124 (Dz.U.UE-sp.13-34-856), ze zm.; zwana dalej dyrektywą 2004/52 w sprawie elektronicznych opłat drogowych.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm. – art. 8-12b.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm. – art. 13-13l; zwana dalej ustawą o drogach.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.); zwana dalej ustawą o autostradach i Funduszu.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.

⁷ Dyrektywa 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi (Dz. Urz.WE. L 368 z 17.12.1992).

pojazdów⁸, dopuszczalnych wymiarów i obciążeń dla pojazdów⁹ czy norm emisji dla samochodów¹⁰.

Dyrektywa 1999/62 w sprawie opłat za użytkowanie infrastruktury¹¹

Dyrektywa 1999/62 w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe zawiera ograniczenie zakresu przedmiotowego tylko do niektórych typów infrastruktury oraz do użytkowania jedynie przez pojazdy ciężarowe. Jak zaznaczono we wstępie, w państwach członkowskich powstała konieczność dokonania harmonizacji systemów obciążeń oraz ustanowienia spr-

⁸ Dyrektywa 97/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 1997 r. odnosząca się do mas i wymiarów niektórych kategorii pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz zmieniająca dyrektywę 70/156/EWG (Dz.Urz.WE. L 233 z 25.8.1997).

⁹ Dyrektywa Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz.Urz.WE. L 235 z 17.9.1996).

¹⁰ Dyrektywa Rady 70/220/EWG z dnia 20 marca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych (Dz.U.U.E. L 76 z 06.04.70, s. 1, ze zm., Dz.U.U.E-sp., r. 13, t. 1, s. 64 ze zm.); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/55/WE z dnia 28 września 2005 r. w sprawie homologacji typu pojazdów ciężkich i silników do nich w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń (Euro IV i V) (Dz.U.U.E. L 275 z 20.10.2005, s. 1 ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 715/2007/WE z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U.U.E. L 171 z 29.06.2007, s. 1 ze zm.). Por. również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 443/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych (Dz.U.U.E. L 140 z 05.06.2009).

¹¹ Dyrektywa 1999/62 dotycząca opłat za przejazdy, a także krajowe regulacje opłat za przejazdy po drogach, mostach, przez tunele, przeprawy promowe oraz za parkowanie zawarte w ustawie o drogach publicznych zostały szczegółowo przedstawione w opracowaniu *Dyrektywy unijne a opłaty drogowe*, oddanym do publikacji w Księdze Pamiątkowej prof. dr hab. Wandy Wójtowicz, UMCS i KUL, Lublin, wobec czego zostaną przedstawione skrótowo w niniejszym tekście.

wiedliwych mechanizmów obciążania przewoźników kosztami infrastruktury. Harmonizacja systemów obciążeń została osiągnięta drogą przyjęcia dyrektywy Rady 92/81/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych¹² oraz dyrektywy Rady 92/82/EWG w sprawie zbliżenia stawek podatków akcyzowych od olejów mineralnych¹³. Aktualnie dostosowanie krajowych systemów obciążeń powinno ograniczać się do pojazdów komercyjnych posiadających z ładunkiem wagę brutto powyżej określonej wartości. W związku z tym należy ustanowić stawki minimalne dla podatków transportowych. Ponadto należy zachęcać do użytkowania pojazdów nieniszczących dróg i emitujących mniejszą ilość zanieczyszczeń.

Dyrektywa stwierdza, że mogą być utrzymywane lub wprowadzane opłaty za przejazd lub obciążenia użytkowników z tytułu korzystania z autostrad; przy czym oba te świadczenia mogą występować łącznie. Oprócz tego państwa członkowskie winny być uprawnione do pobierania opłat za korzystanie z mostów, tuneli oraz przełęczy górskich. Stawki opłat za korzystanie z infrastruktury muszą być wyliczane w oparciu o czas trwania użytkowania danej infrastruktury oraz muszą być zróżnicowane pod względem kosztów, jakie powodują pojazdy drogowe. W celu zapewnienia jednolitego stosowania opłat należy ustanowić m.in. maksymalne poziomy niektórych stawek czy wyliczanie opłat na podstawie średniej ważonej. Opłaty za przejazd powinny być związane z kosztami budowy, eksploatacji oraz rozwoju danej sieci infrastruktury. Państwa członkowskie powinny przeznaczać na ochronę środowiska oraz na rozwój sieci transportowych część wpływów uzyskanych z obu rodzajów opłat. Dyrektywa przewiduje stosowanie zasady terytorialnej. Jednak państwa mogą współpracować dla wprowadzenia wspólnego systemu opłat za korzystanie z infrastruktury.

Tak więc dyrektywa zakresem przedmiotowym regulacji obejmuje trzy instytucje: podatki transportowe, opłaty za przejazd oraz opłaty za korzystanie z infrastruktury (art. 1). Wprowadza jednak szereg

¹² Z dnia 19 października 1992 r. (Dz.U.UE. L. 316 z 31.10.1992, s. 12, ze zm.).

¹³ Z dnia 19 października 1992 r. (Dz.U.UE. L. 316 z 31.10.1992, s. 19, ze zm.).

zwolnień przedmiotowych. W art. 2 zawarte zostało określenie szeregu pojęć dla potrzeb dyrektywy. Na przykład „opłata za przejazd” oznacza określoną kwotę, którą należy uiścić za przejazd pojazdem danej odległości, korzystając z infrastruktury, przy czym kwotę wylicza się w oparciu o przejechaną odległość oraz rodzaj pojazdu, a „opłata za korzystanie z infrastruktury” oznacza określoną kwotę, której zapłata daje pojazdowi prawo do korzystania przez dany okres z infrastruktury.

Dyrektywa zawiera regulacje dotyczące podatków od pojazdów samochodowych¹⁴. Do katalogu wymienionych podatków zaliczony został polski podatek od środków transportowych¹⁵.

Dyrektywa stwarza ramy dla obu kategorii opłat, czyli za przejazd i za korzystanie z infrastruktury¹⁶. Opłaty te mogą być utrzymywane i wprowadzane przez państwa członkowskie w obrębie transeuropejskiej sieci drogowej wyłącznie na warunkach ustalonych dyrektywą. Oprócz tego państwa mają prawo do stosowania obu opłat (na warunkach regulacji krajowych) na drogach nienależących do transeuropejskiej sieci drogowej, w tym na drogach równoległych. Możliwość stosowania tych opłat została ograniczona wyłącznie do pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nie mniejszej niż 12 ton. Do pojazdów o mniejszej masie stosowane mogą być opłaty tylko na warunkach określonych w dyrektywie. Opłaty będą miały zastosowanie do wszystkich pojazdów od 2012 roku. Opłaty za przejazd i opłaty za korzystanie z infrastruktury w zasadzie nie mogą być pobierane równocześnie za korzystanie z tych samych odcinków dróg. Jednakże mogą być pobierane opłaty za przejazd na sieciach dróg w miejscach gdzie pobierane są opłaty za korzystanie z mostów, tuneli oraz przełęczy górskich. Przy stosowaniu zniżek i ulg w zakresie określonym dyrektywą musi być zachowana ich górna granica w wysokości 13% opłaty za przejazd.

¹⁴ Rozdz. II, Podatki od pojazdów samochodowych (art. 3–6).

¹⁵ Bliższe omówienie tego zagadnienia wraz z krajową regulacją wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

¹⁶ Rozdz. III, Opłaty za przejazd oraz opłaty za korzystanie z infrastruktury (art. 7–8a).

Dyrektywa wprowadza także odrębne regulacje dotyczące poszczególnych rodzajów opłat. I tak opłaty za korzystanie z infrastruktury nie mogą przekraczać maksymalnych stawek określonych dyrektywą. Stawki te muszą być proporcjonalne do czasu korzystania z infrastruktury. Z kolei opłaty za przejazd mogą opierać się wyłącznie na zasadzie zwrotu kosztów infrastruktury. W szczególności muszą być powiązane z kosztami budowy oraz kosztami eksploatacji, utrzymania¹⁷ oraz rozwoju danej sieci infrastruktury. Uwzględnia się różnorodne koszty, jednakże po 10 czerwca 2008 r. państwa zobowiązane są przy ustalaniu kosztów do stosowania metodologii szczegółowo określonej w dyrektywie¹⁸. O wszelkich indywidualizacjach systemu opłat za przejazd, zmianach czy nowych systemach opłat na drogach równoległych do transeuropejskiej sieci państwa muszą zawiadamiać Komisję. Państwa mogą stosować zróżnicowane stawki opłat za przejazd na warunkach i w celach przewidzianych dyrektywą.

W wyjątkowych przypadkach dotyczących infrastruktury w rejonach górskich możliwe jest pobieranie dopłaty¹⁹ obok opłaty za przejazd określonymi odcinkami dróg, a mianowicie zatłoczonymi w znacznym stopniu oraz jeśli użytkowanie ich przez pojazdy powoduje znaczne szkody w środowisku. Górna granica dopłat wynosi 15% opłaty za przejazd, a w przypadku infrastruktury w rejonach górskich – 25%.

Dyrektywa dopuszcza niedyskryminacyjne stosowanie przez państwa szeregu innych obciążeń, np. specjalnych podatków lub opłat pobieranych przy rejestracji pojazdów, nakładanych na pojazdy lub ładunki o ponadnormatywnych masach lub wymiarach, opłat parkingowych lub specjalnych opłat za poruszanie się pojazdów po obszarach miejskich. Państwa mogą również stosować opłaty regulacyjne zapobiegające tworzeniu się zatorów lub przeciwdziałające negatywnym

¹⁷ W tym zakresie spełniają wymogi prawnofinansowej instytucji dopłat publicznych. Por. I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Wyd. SPES, Kraków 2006, s. 63.

¹⁸ W zał. nr III – Podstawowe zasady alokacji kosztów i obliczania opłat za przejazd.

¹⁹ Nazwa dopłaty nie określa tu rodzaju instytucji, a jedynie dodatkową (sankcyjną) należność.

skutkom dla środowiska naturalnego na wszelkich drogach, a szczególnie w obszarze miejskim, w tym na drogach należących do transeuropejskiej sieci drogowej przechodzących przez obszar miejski.

Opłaty przewidziane w Ustawie o drogach publicznych

Ustawa o drogach publicznych przewiduje kilka rodzajów opłat, w tym opłaty elektroniczne, a także opłaty o charakterze sankcyjnym i inne kary. Do opłat obligatoryjnych należą opłaty za przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych oraz opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania²⁰. Do fakultatywnych należą opłaty za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych oraz opłaty za przeprawy promowe na drogach publicznych (art. 13 ust. 1 i 2)²¹.

Z dyrektywą powiązane są głównie opłaty za przejazdy pojazdu nienormatywnego. Stawki opłat i sposób obliczania kwoty są zróżnicowane przedmiotowo. Opłata za jednorazowy przejazd ustalana jest jako iloczyn liczby kilometrów przejazdu i stawki opłaty za przekroczenie dopuszczalnej wielkości parametru pojazdu. Wielkości parametrów oraz kwotowe stawki opłaty określone są w ustawie²². Opłatę ustala i pobiera Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad lub upoważniona przez niego państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna. Stawki opłat za jednorazowy przejazd po drogach krajowych pojazdu, który przekracza granicę państwa, są kwotowe (kwota opłaty) zależne od: przekroczenia długości pojazdu i szerokości lub nacisków osi. Opłata pobierana jest przy wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez naczelnika urzędu celnego. Opłatę za przejazdy na podstawie zezwolenia na czas określony ustala się jako iloczyn liczby

²⁰ Zwane dalej odpowiednio opłatą za przejazd oraz opłatą za parkowanie.

²¹ Opłaty te można uznać za opłaty z tytułu korzystania z infrastruktury.

²² Zał. nr 1.

dni ważności zezwolenia i kwotowej stawki opłaty dziennej zależnej od przekroczenia szerokości lub długości pojazdu. W przypadku zezwolenia na czas nieokreślony opłata jest kwotowa, stała (20 zł). Opłaty w przypadku zezwoleń ustala i pobiera starosta. Wszystkie rodzaje opłat ustalane są przy udzielaniu zezwolenia na przejazd w drodze decyzji administracyjnej. Za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami zezwolenia wymierzana jest kara pieniężna, w drodze decyzji administracyjnej (art. 13g). Wysokość kar ustalona jest w ustawie²³.

Fakultatywny charakter mają opłaty za przejazd mostowy lub tunel, którego długość jest większa niż 400 m (art. 14d). Opłaty są zróżnicowane pod względem przedmiotowym, w zależności od kategorii pojazdu. Ustawa określa górne granice opłat. Kompetencje do wprowadzania opłaty dla obiektów mostowych zależą od ich zlokalizowania. Minister infrastruktury może wprowadzić i ustalić wysokość opłaty dla obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo dla których funkcję zarządcy drogi pełni drogowa spółka specjalnego przeznaczenia²⁴. Natomiast organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego²⁵, w drodze uchwały, może wprowadzić i ustalić wysokość opłaty dla obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach dróg, których zarządcą jest JST.

Opłata za przejazd przez tunel również jest zróżnicowana w zależności od kategorii pojazdów i posiada ustawowo określoną górną granicę. Kompetencje do jej wprowadzania i ustalania wysokości są takie same jak w przypadku obiektów mostowych. Tak minister infrastruktury, jak i organ stanowiący JST mogą ponadto wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowaną oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Opłaty pobiera zarząd drogi. Opłaty może również pobierać drogowa spółka specjalnego przeznaczenia, która pełni funkcję zarządcy drogi krajowej.

²³ Zał. nr 2.

²⁴ Utworzona w trybie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz.U. Nr 23, poz.136).

²⁵ Zwanej dalej JST.

Opłata za przeprawy promowe na drogach publicznych może być pobierana za przewóz promem osób, zwierząt, bagażu lub pojazdów (art. 13e). Stosowane są zwolnienia o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, stawki zróżnicowane są w zależności od rodzaju przewozu, a dodatkowo od kategorii pojazdów oraz posiadają górną, ustawową granicę. Kompetencje do wprowadzania i ustalania opłat oraz poboru mają w zależności od zlokalizowania przeprawy promowej minister infrastruktury lub organ stanowiący JST. Mogą być również wprowadzane opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerowe stawki opłaty. Opłaty pobiera zarząd drogi, w której ciągu jest zlokalizowana przeprawa promowa, a w przypadku jego braku zarządca drogi.

Drugim rodzajem opłat o charakterze obligatoryjnym są opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (art. 13b). Strefy płatnego parkowania określa rada gminy (miasta), ustalając jednocześnie wysokość stawek, z uwzględnieniem ustawowych górnych granic, a także sposób poboru. Mogą być również stosowane opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerowe stawki opłaty. W razie nieuiszczenia opłaty pobierana jest opłata dodatkowa (art. 13f).

Opłaty z tytułu parkowania pojazdów, przejazdu pojazdów nienormatywnych, przejazdów przez obiekty mostowe i tunele, przepraw promowych, opłaty dodatkowe oraz kary pieniężne z tytułu przejazdów pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia są przekazywane odpowiednio do budżetów JST lub na wyodrębniony rachunek bankowy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (art. 40a); opłaty za przejazdy pojazdów nienormatywnych, których trasa przebiega przez granice państwa, wyłącznie na rzecz Generalnej Dyrekcji. Niektóre z opłat mogą również stanowić przychody spółki specjalnego przeznaczenia. Środki z opłat i kar gromadzone na wyodrębnionym rachunku Generalnej Dyrekcji Dróg stanowią źródło tworzenia Krajowego Funduszu Drogowego z przeznaczeniem na budowę lub przebudowę dróg krajowych, drogowych obiektów inży-

nierskich i przepraw promowych oraz na zakup urządzeń do ważenia pojazdów.

Stosowana jest również instytucja przedawnienia – 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary winny być uiszczane. Do opłat i kar stosuje się zasady kodeksu postępowania administracyjnego²⁶, czyli nie stosuje się²⁷ Ordynacji podatkowej²⁸, co rodzi szereg negatywnych konsekwencji w zakresie ustalania i poboru opłat.

Dyrektywa 2004/52 w sprawie elektronicznych opłat drogowych

Dyrektywa 2004/52 w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie czyni szereg założeń natury ogólnej (wstęp). W celu osiągnięcia właściwego poziomu interoperacyjności na poziomie europejskim przyjęto konieczność zharmonizowania systemów elektronicznego pobierania opłat (EFC). Pojęciem systemu opłat elektronicznych objęto wspólnie opłaty pobierane w celu finansowania kosztów infrastruktury drogowej, a także opłaty za korzystanie z dróg. Systemy funkcjonujące w państwach członkowskich nie były całkowicie kompatybilne. Przyjęto konieczność zapewnienia powszechnego wykorzystywania systemów opłat elektronicznych w państwach członkowskich oraz sąsiednich. Systemy EFC powinny być interoperacyjne, oparte na jawnych i powszechnych normach oraz dostępne na zasadach niedyskryminacyjnych. Powinny zostać usunięte bariery funkcjonowania rynku wewnętrznego, przy równoczesnym umożliwieniu państwom członkowskim oraz Wspólnocie realizowania nadal różnych polityk w zakresie opłat drogowych na poziomie

²⁶ Por. K. Sobieralski, *Reklamacja należnych opłat dodatkowych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 4, s. 61.

²⁷ Por. K. Sobieralski, *Dodatkowa opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 2, s. 22.

²⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.), zwana dalej Ordynacją podatkową.

lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Urządzenia techniczne instalowane w pojazdach winny umożliwiać realizowanie tych polityk zgodnie z zasadami niedyskryminacji pomiędzy obywatelami państw członkowskich. Interoperacyjne systemy EFC przyczyniają się do zmniejszenia wypadków, czyli zwiększają bezpieczeństwo drogowe, ograniczają liczbę transakcji gotówkowych oraz likwidują zatory przy punktach pobierania opłat. Ograniczają również negatywny wpływ na środowisko naturalne pojazdów oczekujących i ponownie uruchamianych w razie zatorów przy punktach poboru opłat, a także wpływ na środowisko instalowanych nowych punktów lub rozbudowywanych już istniejących. EFC umożliwia automatyczne obciążanie rachunków bankowych lub rachunków kart płatniczych założonych w całej Wspólnocie. Przy wprowadzaniu EFC winna być zachowana zasada, iż koszty wdrażania systemów przez użytkowników dróg winny być nieznaczne w porównaniu z korzyściami dla tychże użytkowników oraz dla społeczeństwa jako całości. System winien być niedyskryminacyjny pomiędzy krajowymi użytkownikami dróg a użytkownikami dróg z innych państw członkowskich. Dyrektywa przy tym nie narusza swobody państw w zakresie ustalania zasad pobierania opłat z tytułu infrastruktury oraz zasad opodatkowania.

W treści dyrektywa porusza szereg różnorodnych kwestii. Określa warunki niezbędne do zapewnienia interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie. Stosuje się ją do elektronicznego pobierania wszystkich rodzajów opłat drogowych, w ramach całej wspólnotowej sieci drogowej, miejskich, międzymiastowych autostrad, dróg różnej wielkości oraz konstrukcji, takich jak tunele, mosty oraz promy. Dyrektywa nie znajduje zastosowania do opłat drogowych, dla których nie funkcjonuje pobieranie środkami elektronicznymi, do opłat drogowych, które nie wymagają instalowania urządzeń pokładowych oraz do ściśle lokalnych systemów opłat drogowych w stosunku do których koszty dostosowania do dyrektywy byłyby nieproporcjonalne do korzyści. Dla potrzeb osiągnięcia interoperacyjności stworzono europejską usługę opłaty elektronicznej. Ma

ona charakter uzupełniający wobec krajowych usług opłaty elektronicznej w państwach członkowskich²⁹.

Dla wszystkich systemów EFC wprowadzanych przez państwa od 1 stycznia 2007 r. przewidziano zastosowanie jednej z określonych dyrektywą technologii. Urządzenia pokładowe winny umożliwić korzystanie ze wszystkich systemów opłat elektronicznych funkcjonujących w państwach członkowskich. W odpowiednich przypadkach urządzenia pokładowe mogą być połączone z elektronicznym tachografem pojazdu³⁰.

Dyrektywa przewidziała stworzenie wspomnianej europejskiej usługi opłaty elektronicznej, która obejmuje wszystkie sieci drogowe we Wspólnocie, w których opłaty lub opłaty za użytkowanie dróg pobierane są środkami elektronicznymi. Usługa ta odnosi się jedynie do sposobu pobierania opłat. Usługa jest więc niezależna od decyzji państw nakładających opłaty na określone rodzaje pojazdów, od poziomu opłat oraz od ich celu. Państwa posiadające krajowe systemy elektronicznego pobierania opłat zobowiązane są do zapewnienia przez operatorów europejskiej usługi opłaty elektronicznej zgodnie z przewidzianym dyrektywą harmonogramem. Europejska usługa wykorzystuje rozwiązania techniczne określone dyrektywą dla systemów krajowych³¹. Oprócz kwestii technicznych związanych z wprowadzeniem europejskiej usługi opłaty elektronicznej dyrektywa reguluje kwestie proceduralne i prawne (załącznik).

Opłata elektroniczna

Odrębnie określony jest w ustawie o drogach publicznych tryb ustalania i poboru opłaty w formie elektronicznej. Ma on szczególnie aktu-

²⁹ Art. 1 – cel i zakres.

³⁰ Art. 2 – rozwiązania techniczne.

³¹ Art. 3 – stworzenie europejskiej usługi opłaty elektronicznej, art. 4 – charakterystyka europejskiej usługi...

alne znaczenie, ponieważ nowe rozwiązania wchodzą w Polskę w życie z dniem 1 lipca 2011 r.³² Obowiązek uiszczania opłat został rozszerzony na opłaty (zwane w ustawie opłatami elektronicznymi) za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych³³, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej³⁴.

Zgodnie z art. 13ha opłata elektroniczna jest pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych przez Radę Ministrów³⁵. Opłata elektroniczna ustalana jest jako iloczyn liczby kilometrów przejazdu i stawki opłaty za kilometr dla danej kategorii pojazdu. Ustawa ustaliła trzy kategorie pojazdów: dwie dla pojazdów samochodowych w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej (powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton oraz co najmniej 12 ton) oraz trzecią dla autobusów. Ustawa określiła dwie górne granice stawek: nie wyższą niż 2 zł oraz w postaci stawki obliczonej zgodnie ze szczegółowymi przepisami. A mianowicie Rada Ministrów określa szczegółową metodę obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej za przejazd 1 km drogi krajowej, uwzględniając koszty budowy drogi krajowej lub jej odcinka, w tym koszty finansowe, koszty utrzymania, koszty remontów, ochrony oraz zarządzania drogą, koszty poboru opłaty oraz inne koszty eksploatacji³⁶. Rozporządzenie ustaliło metodę obliczania mak-

³² Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1391.

³³ W rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.); zwanej dalej: Prawo o ruchu drogowym.

³⁴ Od opłat tych są zwolnione pojazdy: 1) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi; 2) służb ratowniczych, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Inspekcji Transportu Drogowego, Służby Celnej oraz Policji; 3) zarządcy dróg krajowych wykorzystywane do utrzymania tych dróg.

³⁵ Rozp. Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz.U. Nr 80, poz. 433).

³⁶ Rozp. Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej (Dz.U. Nr 77, poz. 417).

symalnych stawek opłat odrębnie dla określonych klas dróg krajowych lub ich odcinków³⁷.

Rada Ministrów ustala również wysokość stawek opłaty elektronicznej za przejazd kilometra dla danej kategorii pojazdu, kierując się potrzebą utrzymania i ochrony dróg istotnych dla rozwoju sieci drogowej, kosztami poboru opłaty elektronicznej oraz klasą drogi, na której pobierana jest opłata. Rada Ministrów może różnicować stawki opłaty ze względu na liczbę osi, emisję spalin pojazdu samochodowego, porę dnia, kategorię dnia i porę roku, mając na uwadze zapewnienie potrzeb ochrony środowiska, płynności ruchu, ochronę dróg publicznych, optymalizację wykorzystania struktury transportu lądowego, a także propagowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Aktualnie Rada Ministrów wprowadziła stawki zróżnicowane według kryteriów przedmiotowych, a to: według pięciu klas pojazdów w euro w zależności od limitów emisji spalin, dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów samochodowych oraz dla autobusów. Rada Ministrów posiada ponadto uprawnienie do wprowadzania stawek abonamentowych dla niektórych użytkowników dróg krajowych w wysokości nie mniejszej niż 87% stawki opłaty elektronicznej, z zachowaniem zasady przejrzystości i niedyskryminacji.

Opłatę elektroniczną pobiera Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Stanowi ona przychód Krajowego Funduszu Drogowego. Minister właściwy do spraw transportu, za zgodą Rady Ministrów, może powierzyć przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat, w tym pobór opłaty, drogowej spółce specjalnego przeznaczenia. Ponadto Generalny Dyrektor albo drogowa spółka, po odpowiednich uzgodnieniach, mogą powierzyć budowę lub eksploatację systemu wraz z poborem opłat innemu podmiotowi, czyli tzw. operatorowi, w drodze umowy w trybie zamówień publicznych. Uiszczanie opłat następuje w systemie elektronicznego

³⁷ Klasy dróg w rozumieniu § 4 ust. 1 rozp. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim odpowiadać powinny drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430, ze zm).

poboru opłat określonego ustawą, z tym, że podmioty pobierające opłaty mogą umożliwić użytkownikom dróg krajowych uiszczenie tych opłat bez konieczności instalacji wymaganych w zasadzie urządzeń³⁸.

Systemy elektronicznego poboru opłat, jak również pobór opłat za przejazd autostradą³⁹, winny wykorzystywać jedną z ustawowo określonych technologii, m.in. lokalizację satelitarną czy system łączności GSM-GPRS. Podmioty pobierające opłaty powinny umożliwiać świadczenie europejskiej usługi elektronicznej⁴⁰. Powinny również oferować urządzenia potrzebne do poboru tych opłat do instalacji w pojazdach samochodowych. Urządzenia winny być interoperacyjne i zdolne do komunikowania się między systemami elektronicznego poboru opłat na terytorium Polski oraz wszystkimi systemami używanymi na terytorium pozostałych państw członkowskich UE. Urządzenia mogą być połączone z zainstalowanym w pojeździe samochodowym tachografem. Powyższe regulacje nie mają zastosowania do systemów opłat, których poboru nie dokonuje się środkami elektronicznymi, do systemów elektronicznych opłat, które nie wymagają instalowania w pojazdach specjalnych urządzeń, oraz do systemów opłat wprowadzanych na drogach powiatowych i gminnych, w odniesieniu do których koszty dostosowania do ustawowych wymagań są niewspółmiernie wysokie do korzyści⁴¹.

Ustawa przewiduje również kary pieniężne (art. 13k) za przejazdy bez uiszczenia opłaty elektronicznej (3000 zł) lub bez uiszczenia opłaty w pełnej wysokości (1500 zł). Kary pieniężne wymierzone są również kierującemu pojazdem z tytułu niewłączenia urządzeń, nie wprowadzenia do urządzeń prawidłowych danych, używania urządzeń niezgodnie z przeznaczeniem, a także w razie niezjechania z drogi objętej

³⁸ Art. 13hb–13hd.

³⁹ O czym niżej.

⁴⁰ Minister właściwy do spraw transportu, po odpowiednich uzgodnieniach, po wydaniu przez Komisję Europejską przepisów w sprawie europejskiej usługi opłaty elektronicznej, określi szczegółowe dane dotyczące świadczenia tej usługi.

⁴¹ Art. 13i–13j.

systemem elektronicznych opłat w przypadku niesprawności urządzeń (również w wysokości 1500 lub 3000 zł). Kary pieniężne nakładają, w drodze decyzji administracyjnej, wymienione w ustawie podmioty uprawnione do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, kontroli używanych w pojazdach urządzeń oraz nakładania i pobierania kar. Są nimi funkcjonariusze Policji, inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego, naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych oraz funkcjonariusze Straży Granicznej (art. 131).

Zgodnie z art. 40a środki z opłat elektronicznych są przekazywane na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego⁴², z przeznaczeniem na utrzymanie dróg krajowych objętych opłatami elektronicznymi, budowę dróg krajowych oraz wynagrodzenie dla operatora. Minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem finansów, został upoważniony do określania trybu, sposobu i terminu wnoszenia opłat elektronicznych oraz ich rozliczania, trybu i terminu przekazywania tych opłat, a także kar pieniężnych na rachunek Funduszu. Winien przy tym uwzględniać takie czynniki jak sprawny pobór opłat, efektywną obsługę Funduszu oraz technologię wykorzystywaną w systemie elektronicznego poboru opłat.

Zgodnie z rozporządzeniem ministra infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2011 r.⁴³ przed rozpoczęciem korzystania z sieci dróg krajowych objętych opłatą elektroniczną użytkownicy⁴⁴ zobowiązani są do zawarcia umowy, w formie pisemnej, z podmiotem pobierającym opłatę elektroniczną, do odebrania od pobierającego urządzenia wykorzystywanego do naliczania opłat oraz do zainstalowania urządzenia w pojeździe⁴⁵. Po-

⁴² Zwanego dalej Funduszem.

⁴³ Rozp. Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2011 r. w sprawie wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczania oraz przekazywania opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego (Dz.U. Nr 91, poz. 524).

⁴⁴ Użytkownikiem rozporządzenie określa podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty elektronicznej (§ 2 pkt 5).

⁴⁵ Pobierający opłatę zobowiązany jest do zamieszczenia szczegółowych informacji o systemie opłaty elektronicznej oraz miejscu zawierania umowy na swojej stronie internetowej, a informacja o adresie strony zamieszczona jest w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministra Infrastruktury (§ 4).

nadto użytkownik wnosi przedpłatę, w przypadku wybrania takiej formy płatności, lub ustanawia zabezpieczenie, w przypadku wybrania formy płatności okresowej z zabezpieczeniem (§ 3). Opłata wnoszona jest na rachunek bankowy (określony w umowie) w formie gotówkowej lub bezgotówkowej w dwóch formach: przedpłaty albo płatności okresowej z zabezpieczeniem. Zabezpieczenie może być ustanawiane przez użytkownika w kilku postaciach: pieniężnej, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej oraz poręczenia udzielonego przez określone w rozporządzeniu podmioty (§ 5 i 6). Wniesienie opłaty w formie przedpłaty musi mieć miejsce przed rozpoczęciem korzystania z dróg w kwocie nie mniejszej niż pozwalająca na planowany przejazd w całości. Z kolei wniesienie opłaty w formie płatności okresowej z zabezpieczeniem następuje w terminie wskazanym w dokumencie informującym o wysokości naliczonej opłaty⁴⁶. Rozliczenie opłaty przez pobierającego następuje nie rzadziej niż raz w tygodniu w przypadku przedpłaty i nie rzadziej niż raz w miesiącu w drugim przypadku (§ 7–9). Środki z opłat są gromadzone na wyodrębnionym rachunku pobierającego opłatę i przekazywane na rachunek Funduszu w terminach określonych rozporządzeniem. Natomiast środki z kar pieniężnych gromadzone są na wyodrębnionym rachunku bankowym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad i przekazywane w określonym terminie na rachunek Funduszu (§ 13).

Do końca czerwca 2011 r. firmy transportowe czy właściciele samochodów ciężarowych i autobusów wykupują winiety na przejazd po drogach. Płacą ryczałt za przejazd każdego pojazdu w danym okresie – np. na rok. Przy elektronicznym poborze opłat wysokość należności za przejazd każdego samochodu po drogach będzie, jak wspomniano, uzależniona od liczby przejechanych kilometrów. Już obecnie można powszechnie spotkać opinie, że spowoduje to w pewnym zakresie unikanie dróg objętych systemem opłat. To z kolei może wywołać wysoce negatywne skutki ekologiczne, a zwłaszcza społeczne, w postaci zatłoczenia dróg lokalnych przebiegających przez miejscowości, za-

⁴⁶ Na wysokość opłaty może być wniesiona reklamacja. W przypadku jej uwzględnienia następuje rozliczenie nadpłaty (§ 11 i 12).

nieczyszczenia powietrza w tychże miejscowościach oraz zwiększenia niebezpieczeństwa drogowego.

Aktualnie w Małopolsce wprowadzono opłaty elektroniczne na S7 (ekspresowy odcinek tzw. zakopianki), DK94 (Kraków–Olkusz–Bytom) oraz na autostradowej obwodnicy Krakowa. Wprowadzenie opłat za obwodnice budzi szczególnie sprzeciw władz samorządowych, nie tylko Małopolski. Stwarza ono bowiem niebezpieczeństwo przeniesienia się ruchu tranzytowego do centrum miast, co zniweczyłoby ideę obwodnic⁴⁷.

Mimo że znacznie wcześniej unormowane, praktyczne wprowadzenie w życie rozporządzenia budzi wielkie zastrzeżenia ze strony podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty elektronicznej. Na przykład w województwie małopolskim uruchomiono tylko jeden punkt, w którym można zawrzeć umowę i nabyć urządzenie⁴⁸.

Opłata za przejazd autostradami

Jak wspomniano, w systemie elektronicznych opłat pobierana jest również opłata za przejazd autostradami, uregulowana ustawą z 1994 r. o autostradach i Krajowym Funduszu Drogowym⁴⁹. Zgodnie z art. 1 ustawy Rada Ministrów określa autostrady i ich odcinki, które będą budowane oraz drogi ekspresowe, które mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane jako płatne. Może to jednak

⁴⁷ Jeszcze w kwietniu radni Krakowa skierowali w tej sprawie rezolucję do Ministra Infrastruktury. Niestety pozostała bez odpowiedzi. Aktualnie złożyli projekt nowelizacji ustawy o transporcie drogowym uwzględniający dwa postulaty: wyłączenie obwodnic z listy płatnych odcinków, a także wyłączenie autobusów. Por. *Czekają godzinami, aby móc płacić myto*, „Gazeta Krakowska” z 17.06.2011 r., s. 8.

⁴⁸ Punkt działa w Mogilanach, udostępnia urządzenia viaBOX-y, działające w systemie viaTOLI. Przeciętny czas oczekiwania klientów wynosi około 7 godzin. Stan na 17.06.2011 r. Odpowiada za to Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, która na terenie Małopolski zawarła umowę z DKV Euroservice Polska, *ibidem*.

⁴⁹ Ustawa reguluje szczegółowo konstrukcję Funduszu (Rozdz. 6, art. 38–39o), omówienie go wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

nastąpić tylko wówczas, jeśli istnieje możliwość korzystania z innej ogólnodostępnej drogi publicznej.

Ustawa reguluje opłaty za przejazd⁵⁰. Poboru dokonuje spółka, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Opłatę może pobierać również Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie nieobjętym umową ze spółką pod warunkiem przystosowania autostrady do poboru opłat. Opłaty mogą pobierać także wspomniane drogowe spółki specjalnego przeznaczenia. Opłatę pobiera się w wysokości iloczynu liczby kilometrów przejazdu i stawki opłaty za kilometr dla danej kategorii pojazdu⁵¹. W przypadku pobierania opłat przez spółkę stanowią one jej przychód; umowa określa wówczas warunki i zakres podziału zysku pomiędzy spółkę a Fundusz. Natomiast w przypadku finansowania budowy autostrady z obligacji przychodowych wyemitowanych przez spółkę część przychodów z opłat przeznaczona jest na pokrycie zobowiązań wynikających z obligacji. Umowa może również stanowić, że opłaty stanowią wyłączny przychód Funduszu (art. 37b). Z kolei opłaty pobierane przez Generalnego Dyrektora stanowią w całości przychód Funduszu, a pobierane przez spółki specjalnego przeznaczenia mogą stanowić jej przychód, o ile umowa tak stanowi⁵².

Wysokość stawek opłat oraz warunki ich zmian określa wspomniana umowa zawierana ze spółką. Ustawa przewiduje jednakże górną granicę opłat. Nie określa jej odrębnie, tylko odwołuje się do górnej granicy opłat ustalonej w ustawie o drogach publicznych (omówionej wyżej). Powtarza jednak, że stawki opłat za przejazd 1 km autostradą, niezależnie od kategorii pojazdu, nie mogą być wyższe niż 2 zł oraz nie mogą przekroczyć stawek opłat obliczonych zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy o drogach publicznych. Konkretnie stawki ustala minister właściwy do spraw transportu, mając na uwadze potrzeby

⁵⁰ Rozdział 5a, Opłaty za przejazd, art. 37a–37ga.

⁵¹ Ustalono 5 kategorii pojazdów: motocykle, 3 kategorie samochodów samochodowych w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej oraz autobusy.

⁵² Zawieranej w oparciu o art. 6 ust. 1 powoływanej ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia.

utrzymania i ochrony dróg istotnych dla rozwoju sieci drogowej. Minister może różnicować stawki opłat w oparciu o kryteria przedmiotowe, które stanowią liczba osi, emisja spalin, pora dnia, kategoria dnia i pora roku, biorąc pod uwagę potrzeby ochrony środowiska, płynność ruchu, ochronę dróg publicznych, optymalizację wykorzystania infrastruktury transportu lądowego, a także propagowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Minister może również wprowadzić stawki abonamentowe dla niektórych użytkowników autostrady w wysokości nie mniejszej niż 87% stawki opłaty za przejazd autostradą, z zachowaniem zasady przejrzystości i niedyskryminacji. Od opłat zwolnione są pojazdy uprzywilejowane wykonujące zadania określone w Prawie o ruchu drogowym⁵³.

Jeśli chodzi o charakter prawny instytucji opłaty za przejazd płatnymi odcinkami autostrad, to należy przychylić się do poglądu, iż stanowią one rodzaj daniny publicznej, a nie świadczenie o charakterze umownym⁵⁴. Pobieranie przez państwo opłat za przejazd jest bowiem konsekwencją uprawnień władczych państwa, a nie wynikiem jego uprawnień jako właściciela, mimo że ustawa reguluje sposób nabycia gruntów pod autostrady. Pobieranie opłat stanowi efekt działania w oparciu o uprawnienia ustawowe w celu realizacji konkretnych, istotnych celów społecznych, określonych ustawą, co znajduje wyraz w przesłankach pobierania opłat, kryteriach ich przedmiotowego zróżnicowania oraz przeznaczenia środków pochodzących z opłat.

Opłata paliwowa

Ustawa o autostradach reguluje również drugi rodzaj opłat w postaci opłaty paliwowej⁵⁵. Zgodnie z art. 37j zakres podmiotowy opłaty paliwowej obejmuje: producentów paliw silnikowych lub gazu, importerów tych produktów, podmioty dokonujące nabycia wewnątrzspół-

⁵³ Art. 53 ust. 2 pkt 1 lit. a Prawa o ruchu drogowym.

⁵⁴ Por. M. Grzybczyk, *Autostrady: świadczenie umowne czy danina publiczna*, „Rzeczpospolita: Prawo Co Dnia” z 15.06.2010 r.

⁵⁵ Rozdz. 5b, Opłata paliwowa, art. 37h–37q.

notowego w rozumieniu podatku akcyzowego tych produktów oraz inne podmioty podlegające w myśl przepisów o podatku akcyzowym⁵⁶ obowiązkowi podatkowemu od paliw silnikowych lub gazu. Zwolnienie podmiotowe stosowane jest w przypadkach wynikających z umów międzynarodowych dotyczących międzynarodowego transportu drogowego.

Przedmiot opłaty stanowi wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, z wyłączeniem biokomponentów⁵⁷, stanowiących samoistne paliwa wykorzystywane do napędu pojazdów⁵⁸. Wprowadzanie na rynek krajowy oznacza czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, których przedmiotem są te paliwa oraz gaz. Ustawa określa enumeratywnie rodzaje paliw oraz gazu (art. 37h).

Opłata paliwowa stanowi dochód Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego⁵⁹, przy zasadniczym podziale: 80% na Fundusz Drogowy i 20% na Fundusz Kolejowy. Przejściowo w ciągu pięciu lat począwszy od 2010 roku dochód Funduszu Kolejowego ulega corocznie zwiększeniu o kwotę 100 mln zł, o którą pomniejsza się dochód Krajowego Funduszu Drogowego w danym roku (art. 37i).

W myśl art. 37k obowiązek zapłaty opłaty paliwowej powstaje w dniu utworzenia zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym od paliw silnikowych oraz gazu. W przypadku poddania paliwa silnikowego, od którego uiszczono opłatę paliwową, dalszym procesom, w wyniku których nastąpiło zwiększenie ilości paliwa, uzyskana nadwyżka paliwa podlega opłacie paliwowej. Podstawę obliczenia wysokości opłaty stanowi ilość paliw silnikowych lub gazu, od których podmioty są obowiązane zapłacić podatek akcyzowy. Natomiast opłata paliwowa nie zwiększa podstawy opodatkowania podatkiem akcyzowym z tytułu importu wyrobów akcyzowych. Stawki opłaty paliwowej są kwotowe od 1 litra paliw lub 1 kg gazu i zróżnicowane dla benzyn

⁵⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 3, poz. 11 z 2009 r., ze zm.).

⁵⁷ W rozumieniu ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i paliwach ciekłych (Dz.U. Nr 169, poz. 1199, ze zm.).

⁵⁸ W rozumieniu art. 2 pkt 31 Prawa o ruchu drogowym.

⁵⁹ W rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. Nr 12, poz. 61).

silnikowych i olejów napędowych⁶⁰. Stawki ulegają corocznej waloryzacji, w postaci podwyższenia na następny rok w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego⁶¹ (art. 37m).

Organami właściwymi w sprawie opłaty są naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych (art. 37n). Są organami właściwymi miejscowo odpowiednio do właściwości w sprawach podatku akcyzowego lub ze względu na miejsce powstania długu celnego (w imporcie). Sposób wymiaru i uiszczania opłaty przedstawia się następująco. Podmioty opłaty są obowiązane do składania informacji o opłacie paliwowej⁶² właściwemu naczelnikowi urzędu celnego oraz obliczania i wpłacania opłaty na wyodrębniony rachunek bankowy właściwej izby celnej. Termin wpłaty wynosi odpowiednio: do 25 dnia następnego miesiąca po miesiącu, w którym powstał obowiązek zapłaty opłaty lub w terminie określonym dla należności celnych w przypadku importu. Dyrektor izby celnej przekazuje kwoty pobranej opłaty paliwowej na wyodrębniony rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego, w terminie 14 dni od dnia jej pobrania. Bank przekazuje środki w terminie 7 dni od dnia wpływu w odpowiedniej wysokości na rachunki Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego, po potrąceniu nadpłat. W razie bowiem ewentualnej nadpłaty opłaty Bank Gospodarstwa Krajowego zwraca nadpłatę ze środków należnych Funduszom Drogowemu i Kolejowemu. Obowiązek zapłaty opłaty paliwowej przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zapłata powinna nastąpić (art. 37o–37p).

Co istotne, zgodnie z art. 37q do opłaty paliwowej stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej, z zastrzeżeniem regulacji dotyczącej przedawnienia zawartej w ustawie. Okres przedawnienia

⁶⁰ 92,87 zł od 1000 l benzyn silnikowych, 233,97 zł od olejów i 119,82 zł od 1000 kg gazów.

⁶¹ Wskaźnik wzrostu cen ustala się na podstawie komunikatu Prezesa GUS, a minister ogłasza właściwe stawki.

⁶² Według wzoru określanego przez ministra właściwego do spraw transportu.

jest jednak taki sam jak w przypadku zobowiązań podatkowych, zastrzeżenie wobec tego nie jest konieczne (pomijając kwestie terminologiczne).

Z punktu widzenia teoretycznego opłatę paliwową można uznać za podatek, spełnia bowiem ona wszystkie jego cechy, w szczególności nie występuje wzajemne bezpośrednie świadczenie ze strony państwa, co byłoby niezbędne w przypadku prawnofinansowej instytucji opłaty. Dodatkowo przemawia za tym fakt stosowania Ordynacji podatkowej, choć w przypadku opłaty również miałyby ona zastosowanie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził, iż „opłata paliwowa jest podatkiem (dodatkiem do podatku akcyzowego), za pomocą którego państwo realizuje określony cel – stanowi ona bowiem przychód Krajowego Funduszu Drogowego (obecnie także Funduszu Kolejowego), który służy finansowaniu inwestycji drogowych (obecnie również kolejowych)”⁶³. Obowiązek uiszczenia opłaty wynika jedynie z faktu wprowadzenia na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu w drodze czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Dla powstania obowiązku nie mają znaczenia inne fakty, jak np. faktyczne wykorzystanie paliw w ruchu krajowym; wystarczający jest fakt potencjalnej możliwości wykorzystania paliw do napędu pojazdów. Wynika to również ze sposobu ustalania wysokości opłaty w drodze samoobliczenia. Tak moment powstania obowiązku zapłaty, jak i termin zapłaty nie są powiązane z faktycznym wykorzystaniem paliw lub gazu⁶⁴. Wskazać można również na pogląd w orzecznictwie, iż „opłatę paliwową należy traktować jako należność o charakterze podatkowym”, wobec czego uzasadnione jest posiłkowe stosowanie przepisów o podatku akcyzowym, zwłaszcza iż opłata dotyczy wyrobów będących jednocześnie wyrobami akcyzowymi. Pozwala to np. na korzystanie z definicji zawartych w przepisach o podatku akcyzowym⁶⁵.

⁶³ Wyrok z dnia 2 lipca 2007 r. (I SA/Wr 75/11), Lex nr 692147.

⁶⁴ Por. wyrok z dnia 23 marca 2009 r. NSA W-wa (I FSK 125/08), Lex nr 536764.

⁶⁵ Wyrok z dnia 1 października WSA w Opolu (I SA/Op 240/07), Lex nr 401587.

Podsumowanie

Reasumując, warto podkreślić obowiązywanie szeregu różnorodnych dyrektyw unijnych dotyczących bezpośrednio lub pośrednio zagadnień związanych z ruchem drogowym, a zwłaszcza z powiązaną z nim problematyką ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami ruchu, ochroną środowiska, dróg, czy bezpieczeństwa. Z uwagi na największy negatywny wpływ na społeczeństwo i środowisko ruchu dużych i nienormatywnych pojazdów po drogach publicznych im poświęcona jest największa liczba regulacji.

Oczywiste jest, iż regulacje te wywierają bezpośredni lub pośredni wpływ na ustawodawstwo państw członkowskich UE. Stąd po maju 2004 r. nastąpiła zmiana wielu regulacji dotyczących tych kwestii. Jak wspomniano, początkowo znalazło to wyraz w dostosowaniu podatku akcyzowego, a następnie w podatku od środków transportowych oraz w szeregu opłat, które zostały przedstawione. Opłaty te przybrały najczęściej postać prawnofinansowej instytucji opłaty publicznej z tytułu korzystania z urządzeń publicznych, ale także instytucji podatku jak w przypadku opłaty paliwowej.

W miarę natężenia ruchu tranzytowego oraz uruchamiania nowych kategorii dróg, jak autostrady i drogi ekspresowe pojawiają się nowe rodzaje świadczeń. Wprowadzane są także coraz nowocześniejsze rozwiązania pod względem technologicznym jak np. system poboru opłat elektronicznych. W przeważającej mierze instytucje te realizują zamierzone cele oraz pozwalają gromadzić środki na finansowanie budowy dróg, remonty, czy eliminowanie zagrożeń. Niekiedy mogą występować jednakże uboczne negatywne skutki wprowadzanych rozwiązań, jak np. wspomniana tendencja do ewentualnego omijania korzystania z sieci dróg obciążonych opłatami, a zwłaszcza omijania obwodnic. Stąd zarówno w skali Unii, jak i krajowej istnieje konieczność ciągłego śledzenia tych skutków i ewentualnego zapobiegania im drogą m.in. modyfikacji funkcjonujących rozwiązań.