

Wyłączenia i zwolnienia, ulgi i zwyczki jako czynniki oddziaływania za pośrednictwem opłat publicznych

Jolanta Gliniecka*

Opłaty publiczne są tradycyjnie wykorzystywanym instrumentem realizacji polityki podatkowej państwa, służąc osiągnięciu celu pierwszoplanowego (fiskalnego) tych danin, ale również sprzyjają realizacji ich funkcji pochodnych. Wypełnianie funkcji opłat publicznych następuje za pomocą odpowiedniej ich konstrukcji prawnej. Operowanie konstrukcją prawną opłaty publicznej, w tym wyłączeniami, zwolnieniami, ulgami i zwyczajami, wpływa na zakres i skuteczność realizowanych przez nie funkcji.

Słowa kluczowe: opłaty publiczne, wyłączenia, zwolnienia, ulgi, zwyczki, funkcje
JEL Classification: K34

* Prof. dr hab. • Uniwersytet Gdański • ✉ j.gliniecka@ug.edu.pl •
ORCID: 0000-0002-4184-431X

Wprowadzenie

Przegląd wyłączeń i zwolnień, a także ulg i zwyczajek będących elementami konstrukcji prawnej opłat publicznych oraz czynnikami oddziaływania za ich pośrednictwem na decyzje (zachowania, postawy) podmiotów nimi obciążonych w polskim systemie danin publicznych, warto – dla pogłębienia analizy – powiązać z ich funkcjami (Gliniecka, 2007). Funkcje opłaty publicznej są związane z jej skutkiem. Funkcje opłaty to dające się obiektywnie zaobserwować następstwa jej ustanowienia, wymiaru i ściągnięcia. Skutki nałożenia, wymiaru i poboru opłat publicznych poddają się empirycznemu poznaniu. Podlegają ocenie jako zamierzone bądź niepożądane. Skutek w relacji do funkcji

jawi się jako pojęcie statyczne. Uzyskiwanie typowych i powtarzalnych skutków opłat publicznych daje podstawę do określenia ich funkcji.

Elementem konstrukcyjnym opłaty publicznej są m.in. wyłączenia i zwolnienia, których znaczenie funkcjonalne, choć podobne, nie jest identyczne. Niewątpliwie ich wspólną cechą jest to, że nie niosą ze sobą obowiązku uiszczenia opłaty publicznej. Warto powtórzyć, że zwolnienie od opłaty publicznej to stan objęty zakresem opłaty, choć wyeliminowany z obciążania nią na podstawie wyraźnego przepisu prawnego wprowadzającego takie zwolnienie. Wyłączenie zaś dotyczy sytuacji, które nie są w ogóle objęte daną opłatą publiczną (Nykiel, 2002, s. 20–21). Z wzajemnej relacji zwolnienia i wyłączenia wynika, że jeżeli określona sytuacja lub

stan podlegają jednej opłacie publicznej, choć jest z niej zwolniona, to najczęściej nie będzie ona podlegała obciążeniu innymi opłatami publicznymi. Wyłączenie spod obciążenia jedną opłatą publiczną nie wyklucza obciążenia inną opłatą publiczną.

Wyłączenia i ich funkcje jako element konstrukcyjny opłat publicznych

Wyłączenia od opłaty publicznej mogą mieć charakter podmiotowy lub przedmiotowy, każdorazowo determinowany celami wyznaczanymi w polityce daninowej. Przykładowo ze względów społecznych może wynikać wyłączenie od opłaty osób z powodu stanu ubóstwa. Wobec braku definicji legalnej sytuacji, w jakiej należy uznać, że osoba zobowiązana do uiszczenia opłaty publicznej pozostaje w stanie ubóstwa, można, poszukując znaczenia pojęcia ważnego interesu podmiotu obciążonego opłatą, w tym zwłaszcza zagrożenia jego egzystencji, pomocniczo odwołać się do dyrektyw zawartych w orzecznictwie sądowym (Wyrok NSA z dnia 13 listopada 1998 r., I SA/Lu 1121/97; niepubl.) oraz w przepisach ustawy o pomocy społecznej¹. Wynika z nich, że prawo do pomocy społecznej przysługuje w szczególności z powodu ubóstwa, a zatem osoba, która nabywa uprawnienia do korzystania z pomocy społecznej nie będzie zobowiązana do uiszczenia opłaty publicznej. Jednakże stan ubóstwa można wykazać w każdy inny sposób, albowiem dopuszczalne są wszelkie środki dowodowe w tym celu. Możliwe jest również zwolnienie od opłaty publicznej osób, których stan ubóstwa jest niewątpliwie znany organowi publicznemu pobierającemu opłatę w związku z dokonywanymi czynnościami urzędowymi.

Na tym tle należy zauważyć, że zakres przedmiotowy opłaty skarbowej pozostaje pod wpływem rozwiniętego katalogu wyłączeń, które – dla

jasności obrazu – można ująć w kilka grup ukażujących zarazem pełnione przez nie funkcje.

Wyłączenie o charakterze socjalnym obejmuje dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia i zezwolenia (pozwolenia) oraz złożenie dokumentu stwierdzającego ustanowienie pełnomocnika lub prokurenta oraz ich odpisy (wypisy), a także złożenie innych związanych z nimi dokumentów, np. kopii w następujących rodzajach spraw: 1) alimentacyjnych, opieki, kurateli i przysposobienia², 2) ubezpieczenia społecznego³, ubezpieczenia zdrowotnego⁴, rent strukturalnych, ulg określonych w przepisach szczególnych dla żołnierzy niezawodowych i poborowych odbywających służbę zastępczą oraz ich rodzin, a także uprawnień dla osób niepełnosprawnych i osób objętych przepisami o szczególnych uprawnieniach dla kombatanów⁵, 3) świadczeń socjalnych⁶ oraz w sprawach załatwianych na podstawie przepisów o pomocy społecznej, przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przepisów o zatrudnieniu socjalnym oraz przepi-

² Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359, t.j. z dnia 10 sierpnia 2020 r.).

³ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 423, t.j. z dnia 8 marca 2021 r.); Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1133, t.j. z dnia 24 czerwca 2021 r.); Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2021 r. poz. 266, t.j. z dnia 10 lutego 2021 r.).

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1285, t.j. z dnia 14 lipca 2021 r.).

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573, t.j. z dnia 29 marca 2021 r.); Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2020 r. poz. 517, t.j. z dnia 24 marca 2020 r.).

⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111, t.j. z dnia 24 stycznia 2020 r.); Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1133, t.j. z dnia 24 czerwca 2021 r.).

¹ Art. 7 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876, t.j. z dnia 26 października 2020 r.).

sów o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, 4) zatrudnienia i wynagrodzeń za pracę⁷, 5) nauki, szkolnictwa i oświaty pozaszkolnej oraz zdrowia.

Socjalny charakter ma również dokonanie innej niż wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia, w sprawach budownictwa mieszkaniowego.

Wyłączenia o charakterze publicznym obejmują sprawy dotyczące: 1) wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu, Senatu Parlamentu Europejskiego i organów samorządu terytorialnego⁸ oraz referendum⁹, 2) powszechnego obowiązku obrony¹⁰, z wyjątkiem decyzji w sprawach udzielenia zgody obywatelom polskim na służbę w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej, 3) dokonania czynności urzędowej i wydania zaświadczenia w sprawach o zmianę nazwiska i imienia (imion) oraz o ustalenie pisowni imienia i nazwiska osób, którym bezprawnie je zmieniono, a także zstępnych i małżonków tych osób¹¹, 4) nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji oraz stwierdzenia posiadania obywatelstwa nabytego w takim trybie¹², pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz pobytu obywateli państw członkowskich Europejskiego

⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1100, t.j. z dnia 21 czerwca 2021 r.).

⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319, t.j. z dnia 30 lipca 2020 r.).

⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 851, t.j. z dnia 13 maja 2020 r.).

¹⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 372, t.j. z dnia 1 marca 2021 r.).

¹¹ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 709, t.j. z dnia 16 kwietnia 2021 r.); Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 707, t.j. z dnia 21 kwietnia 2020 r.).

¹² Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 347, t.j. z dnia 4 marca 2020 r.); Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1472, t.j. z dnia 6 czerwca 2019 r.).

Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają; udzielenia ochrony międzynarodowej, udzielenia azylu, zgody na pobyt ze względów humanitarnych, zgody na pobyt tolerowany oraz w sprawach ochrony czasowej; rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP¹³.

Wyłączenia spod opłaty skarbowej mogą mieć również charakter gospodarczy i wówczas obejmują: 1) dokonanie czynności urzędowej i wydanie zaświadczenia w sprawach płatności bezpośrednich dla producentów rolnych, 2) wydanie zaświadczeń i zezwoleń przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencję Rynku Rolnego w sprawach z zakresu wykonywania przez nie zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz innych zadań dotyczących organizacji rynków rolnych, co jednak nie dotyczy zadań w zakresie administrowania obrotem z zagranicą towarami rolno-spożywczymi, 3) czynności urzędowe w zakresie spraw podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami¹⁴, 4) wydanie zezwolenia przez ministra właściwego do spraw środowiska lub wojewodę na działania związane z czynną ochroną przyrody.

Wyłączenia z zakresu przedmiotu opłaty konsularnej mają również szeroki zakres i obejmują czynności konsularne¹⁵, dokonywane na wniosek lub w interesie stron, które, podobnie jak wyłączenia z zakresu przedmiotu opłaty skarbowej, dadzą się ująć w grupy, wskazujące jednocześnie na ich rolę.

Szeroką i uzasadnioną publicznym charakterem grupę wyłączeń z opłaty konsularnej tworzą wyłączenia czynności podejmowanych przez konsulów

¹³ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097, t.j. z dnia 13 listopada 2017 r.).

¹⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990, t.j. z dnia 12 listopada 2020 r.).

¹⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz.U. z 2021 r. poz. 823, t.j. z dnia 30 kwietnia 2021 r.).

na rzecz obywateli polskich w sprawach dotyczących ochrony przysługujących im praw w razie ich poważnego naruszenia przez władze państwa przyjmującego lub w związku z nieszczęśliwymi wypadkami lub innymi poważnymi zdarzeniami losowymi, których ofiarami stali się obywatele polscy, a także związanych z ubieganiem się o status weterana działań poza granicami państwa albo status weterana poszkodowanego w działaniach poza granicami państwa oraz z korzystaniem z tego statusu. Do grupy socjalnych wyłączeń od opłaty konsularnej można także zaliczyć wyłączenia związane z potwierdzeniem lub ustaleniem świadczeń z tytułu zapotrzebowania emerytalnego pracowników i ich rodzin, inwalidów wojennych i wojskowych, kombatanów oraz ich rodzin, z ubezpieczenia społecznego lub pomocy społecznej oraz roszczeń związanych z uporczywym, dyskryminacyjnym lub oszukańczym naruszeniem praw osób wykonujących pracę zarobkową bądź roszczeń o naprawienie szkód wynikłych z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

Wyłączone spod opłaty konsularnej są również czynności: wykonywane na rzecz cudzoziemców, którym władze polskie udzieliły ochrony, w zakresie spraw związanych z ich przyjazdem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶; wykonywane na rzecz organów administracji publicznej oraz sądów i prokuratur w Rzeczypospolitej Polskiej; podejmowane w związku z wystąpieniem zdarzeń mogących powodować zagrożenie dla życia lub bezpieczeństwa obywateli polskich przebywających w okręgu konsularnym; a także podejmowane w związku z dochodzeniem roszczeń alimentacyjnych lub roszczeń z tytułu opieki nad małoletnimi lub ubezwłasnowolnionymi całkowicie obywatelami polskimi.

Opłatom konsularnym nie podlegają czynności konsułów podejmowane na podstawie przepisów niektórych ustaw, a mianowicie: o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w sprawach odszkodowań i zadośćuczynienia za zbrodnie nazi-

¹⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1108, t.j. z dnia 22 czerwca 2021 r.).

stowskie, komunistyczne i inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne, jak również za inne represje z motywów politycznych¹⁷, o repatriacji¹⁸ oraz o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹⁹.

Wyłączenia od obowiązku ponoszenia opłat sądowych w postępowaniu cywilnym, będąc istotnym elementem dostępu do wymiaru sprawiedliwości, realizują funkcję społeczną. Opłat sądowych nie pobiera się bowiem od niektórych wniosków (o udzielenie zabezpieczenia, zgłoszonego w piśmie rozpoczynającym postępowanie; o przyjęcie oświadczenia o uznaniu dziecka, o nadaniu dziecku nazwiska, o przysposobienie dziecka, o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką oraz o umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka; o przesłuchanie świadka testamentu ustnego, o otwarcie i ogłoszenie testamentu oraz o zwolnienie z obowiązków wykonawcy testamentu; będącego podstawą wszczęcia przez sąd postępowania z urzędu, a także od pism składanych sądowi opiekuńczemu w wykonaniu obowiązku ustawowego albo nałożonego przez ten sąd; o odtworzenie zaginionych lub zniszczonych akt), niektórych zażaleń (na postanowienie sądu, którego przedmiotem jest odmowa zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia oraz odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie, a także na postanowienie sądu dotyczące wysokości opłaty albo wysokości wydatków, na orzeczenie referendarza w elektronicznym postępowaniu upominawczym), niektórych skarg (na orzeczenie referendarza sądowego w przedmiocie zwolnienia

¹⁷ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2021 r. poz. 177, t.j. z dnia 28 stycznia 2021 r.).

¹⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1472, t.j. z dnia 6 sierpnia 2019 r.).

¹⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 295, t.j. z dnia 1 lutego 2018 r.).

od kosztów sądowych oraz odmowy ustanowienia adwokata lub radcy prawnego), a także niektórych pozwów (o odszkodowanie z tytułu strat majątkowej poniesionej w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego²⁰; o ochronę dóbr osobistych, gdy sprawa dotyczy patriotycznych tradycji zmagania Narodu Polskiego z okupantami, nazizmem i komunizmem, wniesionego przez kombatanta²¹ lub jego zstępnego, a także osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, których statutowym celem jest ochrona patriotycznych tradycji zmagania Narodu Polskiego z okupantami, nazizmem i komunizmem; o roszczenie majątkowe z tytułu zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennej lub zbrodni agresji; o ochronę dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego).

Względami społecznymi (prawo do sądu), a także ekonomicznymi, należy również tłumaczyć niepobieranie opłat sądowych od wniosku, zażalenia i apelacji nieletniego w postępowaniu w sprawach nieletnich.

Zwolnienia i ich funkcje jako element konstrukcyjny opłat publicznych

Zwolnienia, np. w zakresie opłaty skarbowej, mają różny charakter: przedmiotowy (np. pełnomocnictwa w sprawach karnych), przedmiotowo-podmiotowy (np. zwolnienie zgłoszeń lub wniosków o dokonanie czynności urzędowej albo wniosków o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia albo dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury składanych przez osoby, które wykażą, że

²⁰ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. Nr 233, poz. 1955).

²¹ Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2020 r. poz. 517, t.j. z dnia 24 marca 2020 r.).

korzystają ze świadczeń pomocy społecznej z powodu stanu ubóstwa) oraz podmiotowy. Te ostatnie obejmują cztery kategorie podmiotów.

W pierwszej kolejności dotyczą one państw obcych (Góralczyk, 1999, s. 123 i n.), ich przedstawicielstw dyplomatycznych²², urzędów konsularnych²³ i sił zbrojnych, międzynarodowych organizacji i instytucji oraz ich oddziałów i przedstawicielstw, ale pod warunkiem, że są to takie podmioty, które korzystają na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych z przywilejów i immunitetów²⁴. Ten rodzaj zwolnienia przysługuje także członkom personelu wspomnianych podmiotów i innym zrównanym z nimi osobom. Zwolnienie to nie ma jednak charakteru bezwarunkowego. Przysługuje, jeśli wspomniane podmioty nie są obywatelami polskimi i nie mają miejsca stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto jest stosowane pod warunkiem wzajemności.

Zwolnienia podmiotowe obejmują – po drugie – jednostki budżetowe, a – po trzecie – jednostki samorządu terytorialnego. W tym ostatnim wypadku przysługują gminom, powiatom i województwom samorządowym. Natomiast nie podlegają im czynności dokonywane przez związki jednostek samorządu terytorialnego (art. 64 ustawy o samorządzie gminnym²⁵, art. 65 ustawy o samorządzie powiatowym²⁶) tworzone w celu wspólnego

²² Por. Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232 z dnia 8 września 1965 r.).

²³ Por. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98 z dnia 17 maja 1982 r.).

²⁴ Przykładowo, takie przywileje posiadają przedstawiciele Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju na podstawie umowy zawartej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju o przywilejach i immunitetach Organizacji, sporządzonej w Paryżu dnia 16 stycznia 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 207 z dnia 15 marca 2002 r.).

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, t.j. z dnia 27 lipca 2021 r.).

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920, t.j. z dnia 25 maja 2020 r.).

wykonywania ich zadań, co należy traktować jako błędny i niezamierzony efekt legislacyjny. Oczywiście bowiem jest, że związki jednostek samorządu terytorialnego powinny korzystać z takich samych praw jak podmioty, które je tworzą.

Zwolnienie podmiotowe z opłaty skarbowej przysługuje także organizacjom pożytku publicznego, jeżeli dokonują zgłoszenia lub występują z wnioskiem o dokonanie czynności urzędowej lub z wnioskiem o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia, bądź wystawiają dokumenty – wyłącznie w związku z nieodpłatną działalnością pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁷.

Wreszcie, zwolnieniu z tej opłaty podlegają osoby fizyczne prowadzące czynną ochronę gatunkową oraz osoby fizyczne, których gospodarstwo rolne, leśne lub rybackie narażone jest na szkody wyrządzane przez gatunki zwierząt chronionych nieobjęte odszkodowaniem Skarbu Państwa, o tyle jednak, o ile dotyczą przedmiotów opłaty skarbowej związanych z ochroną przyrody.

Funkcję socjalną pełnią w opłacie skarbowej zwłaszcza te zwolnienia podmiotowe, które obejmują osoby dokonujące zgłoszenia lub składające wnioski o dokonanie czynności urzędowej albo wnioski o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia (pozwolenia, koncesji) albo składając dokument stwierdzający udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpis (wypis lub kopię), przedstawia zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pomocy społecznej z powodu ubóstwa.

Funkcję prewencyjną zaś pełnią zwolnienia z opłaty skarbowej osób fizycznych prowadzących czynną ochronę gatunkową oraz osób fizycznych, których gospodarstwo rolne, leśne lub rybackie narażone jest na szkody wyrządzane przez gatunki zwierząt chronionych nieobjęte odszkodowaniem Skarbu Państwa, o tyle jednak, o ile dotyczą przedmiotów opłaty skarbowej związanych z ochroną przyrody.

²⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057, t.j. z dnia 18 czerwca 2020 r.).

Socjalny charakter mają zwolnienia od opłaty paszportowej, dotyczące: osób, które w dniu złożenia wniosku o wydanie paszportu mają ukończone 70 lat; osób przebywających w domach pomocy społecznej lub w zakładach opiekuńczych albo korzystających z pomocy społecznej w formie zasiłków stałych, jeżeli ich wyjazd za granicę następuje w celu długotrwałego leczenia lub w związku z koniecznością poddania się operacji; osób, które złożyły wniosek o wymianę paszportu z powodu jego wady technicznej; żołnierzy wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami państwa, z wyjątkiem żołnierzy zawodowych.

Strona może być zwolniona w całości od kosztów sądowych na mocy ustawy lub postanowienia sądu²⁸. Sąd może zwolnić stronę od kosztów sądowych w części, jeżeli strona jest w stanie ponieść jedynie ich część. Częściowe zwolnienie od kosztów może polegać na zwolnieniu od poniesienia albo ułamkowej lub procentowej ich części, albo określonej ich kwoty, albo niektórych opłat i wydatków. Może też ono polegać na przyznaniu zwolnienia co do pewnej części roszczenia lub co do niektórych roszczeń dochodzonych łącznie, które sąd oznacza w postanowieniu o przyznaniu częściowego zwolnienia od kosztów sądowych.

Sąd odmawia zwolnienia od kosztów sądowych stronie w razie oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw²⁹, a w razie powzięcia wątpliwości co do rzeczywistego stanu majątkowego strony domagającej się zwolnienia od kosztów sądowych lub z niego korzystającego, może zarządzić stosowne dochodzenie. Sąd cofa zwolnienie od kosztów sądowych, jeżeli okazało się, że okoliczności, na podstawie których je przyznano, nie istniały lub przestały istnieć. Represyjny charakter ma to rozwiązanie, które naka-

²⁸ Por. Uchwała SN z dnia 12 lipca 2006 r., III CZP 110/06; Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 19 września 2006 r., I ACa 571/06 (*Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Białymstoku*, 2006, s. 23).

²⁹ Por. Orzeczenie SN z dnia 30 stycznia 1963 r., II CZ 3/63 (*Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych*, 1963, poz. 286).

zuje stronie, zwolnionej od kosztów sądowych na podstawie świadomego podania nieprawdziwych okoliczności nie tylko uiszczenie wszystkich przepisanych opłat i obciążających ją wydatków, ale i grzywny.

Rozwiązania te dowodzą realizacji ochronnej funkcji opłat sądowych, które ograniczają nadużywanie instytucji wymiaru sprawiedliwości przy jednoczesnym poszanowaniu prawa do sądu. Realizacja zasady równości wobec prawa i istnienie rzeczywistych ekonomicznych różnic, kształtujących sytuację społeczną obywateli, nakładają na państwo obowiązek zapewnienia stronie słabszej finansowo pomocy procesowej i prawnej. Do tego celu wykorzystuje ono również zwolnienia w opłatach sądowych.

Ulgi i ich funkcje jako element konstrukcyjny opłat publicznych

Funkcja bodźcowa opłaty paszportowej realizowana jest poprzez szeroko stosowany, zarówno w okresie międzywojennym, jak i powojennym, system obniżek. W okresie międzywojennym obniżoną stawkę opłaty stosowano np. celem zachęcenia do zdobywania wykształcenia za granicą, udawania się tam dla prowadzenia badań naukowych, brania udziału w zjazdach społecznych. Przez wiele lat w Polsce powojennej opłata paszportowa w wymiarze obniżonym do połowy wysokości stawki wyjściowej przysługiwała osobom kierowanym na leczenie za granicę przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, uczącej się młodzieży, która zamierzała spędzić wakacje letnie za granicą, a także rencistom i emerytom.

Niektórych ulg w opłacie paszportowej (np. przysługujących emerytom, rencistom, osobom niepełnosprawnym³⁰, a także współmałżonkom tych osób, pozostających na ich wyłącznym utrzymaniu, osobom przebywającym w domach opie-

³⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573, t.j. z dnia 29 marca 2021 r.).

ki społecznej lub w zakładach opiekuńczych albo korzystających z pomocy społecznej w formie zasiłków stałych oraz kombatantom; osobom małoletnim do czasu podjęcia ustawowo określonego obowiązku szkolnego, uczniom i studentom; członkom rodzin wielodzietnych posiadającym ważną Kartę Dużej Rodziny³¹) nie da się wykorzystać jako narzędzi mających wpływ na decyzje podejmowane przez te podmioty. W tych przypadkach ulgi nie działają bodźcowo. Udziela się ich ze względów społecznych.

Instrumentalnego charakteru można dopatrzeć się w ulgach stosowanych w opłatach za wydanie i wymianę karty pobytu, polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca, tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca i dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany”³². Dadzą się one ująć w dwie grupy, z których pierwsza ma charakter ekonomiczny i jest motywowana trudną sytuacją materialną cudzoziemca, a druga – edukacyjny i korzystać z niej mogą ci cudzoziemcy, których celem pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest pobieranie nauki w szkole ponadpodstawowej i szkole wyższej.

Instrumentalny charakter mają również ulgi w opłacie konsularnej. Udziela się ich ze względów ekonomicznych (gdy stawka opłaty przekracza możliwości płatnicze znaczącej grupy interesantów urzędu konsularnego lub w przypadkach indywidualnych, uzasadnionych sytuacją osobistą strony) lub promocyjnych (w indywidualnych przypadkach konsul może pobrać opłatę konsularną w niższej wysokości lub odstąpić od jej pobrania, jeżeli służy to promocji języka polskiego, polskiej kultury, gospodarki, nauki, polskiego sportu, jak również promocji interesów w dziedzinie polityki zagranicznej, współpracy rozwojowej

³¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2021 r. poz. 1744, t.j. z dnia 27 września 2021 r.).

³² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie opłat pobieranych w Rzeczypospolitej Polskiej od cudzoziemców za wydanie i wymianę dokumentów, które mogą być wydane cudzoziemcom, oraz trybu ich uiszczenia (Dz.U. z 2014 r. poz. 563, t.j. z dnia 30 kwietnia 2014 r.).

lub w innych dziedzinach ważnych z punktu widzenia interesu publicznego Rzeczypospolitej Polskiej albo jeżeli przemawiają za tym względy humanitarne).

Zwyczaje i ich funkcje jako element konstrukcyjny opłat publicznych

Represyjny charakter ma podwyższona (o 200%) opłata paszportowa za wydanie nowego paszportu przed upływem terminu ważności dotychczas posiadanego dokumentu paszportowego, jeżeli został on utracony lub zniszczony z przyczyn zawinionych przez jego posiadacza.

Wnioski

Poczynione uwagi dowodzą, że opłaty publiczne są tradycyjnie wykorzystywanym instrumentem realizacji polityki daninowej państwa, służąc osiągnięciu celu pierwszoplanowego (fiskalnego) tych danin, ale również sprzyjają realizacji ich funkcji pochodnych. Zakres funkcji realizowanych przez opłaty w systemie dochodów publicznych oraz skuteczność oddziaływania za ich pośrednictwem są zróżnicowane. Realizacja funkcji opłat publicznych następuje za pomocą odpowiedniej ich konstrukcji prawnej. Operowanie konstrukcją prawną opłaty publicznej, w tym wyłączeniami, zwolnieniami, ulgami i zwyczajami wpływa na zakres i skuteczność realizowanych przez nie funkcji.

Abstract

Exemptions, Exclusions, Reductions, and Increases as Factors of Influence Through Public Fees

Public fees are traditionally used as an instrument for implementing the State levy policy serving the primary (fiscal) objective of these levies but also contribute to the fulfilment of their derivative functions. The public fees serve their functions owing to their appropriate legal design. Manipulation of the legal structure of a public fee in a form of applying exclusions, exemptions, reductions, and increases affects the scope and effectiveness of the functions they perform.

Keywords: public fees, exclusions, exemptions, reductions, increases
JEL Classification: K34

Bibliografia

- Gliniecka, J. (2007). *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*. Bydgoszcz–Gdańsk: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Góralczyk, W. (1999). *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Nykiel, W. (2002). *Ułgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Białymstoku* (2006). Nr 4, s. 23.
- Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych* (1963). Nr 11, poz. 286.

Akty normatywne

- Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232 z dnia 8 września 1965 r.).

- Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98 z dnia 17 maja 1982 r.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie opłat pobieranych w Rzeczypospolitej Polskiej od cudzoziemców za wydanie i wymianę dokumentów, które mogą być wydane cudzoziemcom, oraz trybu ich uiszczania (Dz.U. z 2014 r. poz. 563, z dnia 30 kwietnia 2014 r.).
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju o przywilejach i immunitetach Organizacji, sporządzona w Paryżu dnia 16 stycznia 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 207 z dnia 15 marca 2002 r.).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359, t.j. z dnia 10 sierpnia 2020 r.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 372, t.j. z dnia 1 marca 2021 r.).

- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2021 r. poz. 266, t.j. z dnia 10 lutego 2021 r.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, t.j. z dnia 27 lipca 2021 r.).
- Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2020 r. poz. 517, t.j. z dnia 24 marca 2020 r.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 295, t.j. z dnia 1 lutego 2018 r.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990, t.j. z dnia 12 listopada 2020 r.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573, t.j. z dnia 29 marca 2021 r.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920, t.j. z dnia 25 maja 2020 r.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 423, t.j. z dnia 8 marca 2021 r.).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2021 r. poz. 177, t.j. z dnia 28 stycznia 2021 r.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1133, t.j. z dnia 24 czerwca 2021 r.).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1472, t.j. z dnia 6 sierpnia 2019 r.).
- Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. Nr 233, poz. 1955).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 851, t.j. z dnia 13 maja 2020 r.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057, t.j. z dnia 18 czerwca 2020 r.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1108, t.j. z dnia 22 czerwca 2021 r.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111, t.j. z dnia 24 stycznia 2020 r.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876, t.j. z dnia 26 października 2020 r.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1100, t.j. z dnia 21 czerwca 2021 r.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1285, t.j. z dnia 14 lipca 2021 r.).
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097, t.j. z dnia 13 listopada 2017 r.).
- Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 707, t.j. z dnia 21 kwietnia 2020 r.).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 347, t.j. z dnia 4 marca 2020 r.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319, t.j. z dnia 30 lipca 2020 r.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 709, t.j. z dnia 16 kwietnia 2021 r.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2021 r. poz. 1744, t.j. z dnia 27 września 2021 r.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz.U. z 2021 r. poz. 823, t.j. z dnia 30 kwietnia 2021 r.).

Orzeczenia

- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1963 r., II CZ 3/63.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 19 września 2006 r., I ACa 571/06.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2006 r., III CZP 110/06.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 1998 r., I SA/Lu 1121/97; niepubl.



Centrum Analiz i Studiów Podatkowych
Centre for Analyses and Studies of Taxation

· WYDAWCA ·

CENTRUM ANALIZ I STUDIÓW PODATKOWYCH SGH · Warszawa 02-554 · Al. Niepodległości 162
DOMINIK J. GAJEWSKI (redaktor naczelny) · GRZEGORZ GOŁĘBIOWSKI · ADAM OLCZYK (sekretarz redakcji)

· KONTAKT ·

analysesandstudies@sgh.waw.pl · analysesandstudies.sgh.waw.pl · casp.sgh.waw.pl