

Rozdział 1

Uwagi na temat stanu polskiego prawodawstwa w przedmiocie opłat administracyjnych

§ 1. Wprowadzenie

Opłaty publiczne należą do najliczniejszych i najbardziej zróżnicowanych (pod względem nazewnictwa, konstrukcji i charakteru prawnego) danin w polskim porządku prawnym. Wyraźnie dominującą, zwłaszcza pod względem liczebności, jak i wysokości wpływów z ich tytułu, grupą opłat są opłaty administracyjne, a więc opłaty pobierane za czynności urzędowe organów administracji publicznej. W polskim porządku prawnym jest ich zdecydowanie więcej niż opłat należących do drugiej wyróżnionej w teorii opłat kategorii – opłat za usługi. Opłaty administracyjne choć łączy to, że są pobierane za czynności urzędowe organów administracji publicznej, to bywa, że różni je bardzo wiele w zakresie nazewnictwa, konstrukcji, celów itp. Ta wielość i różnorodność, a czasami również niekompletność regulacji prawnych lub ich złożoność generuje liczne problemy zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Jest to efektem braku jednolitej koncepcji polskiego prawodawcy w zakresie tej kategorii danin. Zwłaszcza, nie zawsze uzasadnionego, namnożenia drobnych, często fragmentarycznych regulacji stanowiących podstawę poboru kolejnych opłat.

Celem niniejszego opracowania jest sformułowanie uwag na temat stanu polskiego prawodawstwa w przedmiocie opłat administracyjnych. Główna uwaga skupiona jest na ukazaniu działań legislacyjnych pochodzących z 2018 r. i na ich odniesieniu do pewnych ogólnych tendencji typowych dla działań polskiego prawodawcy w przedmiocie opłat administracyjnych dostrzeganych i komentowanych w literaturze na przestrzeni lat.

§ 2. Założenia badawcze analizy polskiego prawodawstwa w przedmiocie opłat administracyjnych

Na potrzeby przedmiotowej analizy przyjęto następujące założenia badawcze. Po pierwsze, przedmiotem oceny polskiego prawodawstwa są obowiązujące akty prawne zawierające regulacje dotyczące opłat administracyjnych. Pod uwagę brane są zatem regulacje dotyczące świadczeń pieniężnych, które spełniają następujące kryteria: są daninami publicznymi, które odpowiadają teoretycznej koncepcji opłaty administracyjnej, lub ewentualnie są takimi świadczeniami, których cechy wskazują chociażby na zasadność rozważania możliwości ich zaliczenia do opłat administracyjnych, i jednocześnie nie można bez zastrzeżeń zaprzeczyć możliwości ich zaliczenia do kategorii opłat administracyjnych. Jako opłaty administracyjne rozumie się publicznoprawne, odpłatne, przymusowe, bezzwrotne świadczenia pieniężne pobierane w zamian za czynności urzędowe organów administracji publicznej.

Po drugie, przyjmuje się, że w polskim porządku prawnym występuje swoisty podział opłat administracyjnych na ogólną opłatę administracyjną (opłatę skarbową – o najszerszym zakresie przedmiotowym i uniwersalnej konstrukcji w tym sensie, że może mieć potencjalne zastosowanie do każdej odpłatnej czynności urzędowej) oraz szczególne opłaty administracyjne (pobierane z tytułu wyodrębnionej kategorii czynności lub nawet pojedynczych czynności urzędowych). Przyjmuje się również zasadność postulatu unifikacji opłat administracyjnych w ramach opłaty skarbowej w zakresie możliwym z punktu widzenia kompromisu pomiędzy jakością prawa daninowego a kompletnością regulacji w zakresie innych obszarów i problemów systemu prawa. Oznacza to postulat objęcia jedną opłatą administracyjną jak największej liczby czynności administracyjnych i ograniczenia ilości oraz rozdrobnienia i rozproszenia regulacji w przedmiocie opłat administracyjnych w całym polskim porządku prawnym¹.

Po trzecie, dla oceny aktualnego stanu polskiego prawodawstwa posłuży analiza przeprowadzona w dwóch ujęciach. Pierwsze ujęcie stanowi syntetyczną ocenę dotychczasowych generalnych tendencji polskiego prawodawstwa w przedmiocie opłat administracyjnych. Drugie (znacznie bardziej rozbudowane) jest zaś analizą aktualnych tendencji i stanu prawodawstwa w tym zakresie, a więc – analizą aktów prawnych wydanych począwszy od 1.1.2018 r. do 1.10.2018 r.² (w tym aktów, które w tym okresie jeszcze nie weszły w życie w całości lub w części).

¹ Założenie to wynika z badań Autorki nad opłatami administracyjnymi opisanymi w monografiach *D. Antonów*, *Opłata skarbowa w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 583 (w tym zwłaszcza s. 507–514), oraz *D. Antonów*, *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017, s. 200 (w tym zwłaszcza s. 25–35).

² Końcowa data – 1.10.2018 r. – wynika z zakończenia badań na potrzeby przygotowania niniejszego opracowania. Uwzględniła więc najbardziej aktualne informacje na dzień jego przygotowania.

§ 3. Stan polskiego prawodawstwa w przedmiocie opłat administracyjnych – generalne tendencje

Poszukiwanie opłat administracyjnych w polskim porządku prawnym wymaga uwzględnienia blisko 200 aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń). W większości są to akty prawne pochodzące z lat 90. i początku lat 2000. Biorąc więc pod uwagę wielowiekowe tradycje poboru opłat za czynności urzędowe, podkreślić warto, że obecnie pobierane w Polsce opłaty administracyjne odnoszą się głównie do współczesnych instytucji z zakresu działań administracji publicznej. O ile więc konstrukcja tych świadczeń nawiązuje do założeń teoretycznych najstarszych form odpłatności za czynności urzędowe, to jednak podkreślić należy ich adaptację do współczesnych koncepcji działań i organizacji administracji publicznej.

Centralne miejsce wśród opłat administracyjnych zajmuje opłata skarbową. O jej wyróżniającą się pozycję i statusie ogólnej opłaty administracyjnej przesądza kilka kwestii. Po pierwsze, jest jedną z nielicznych, jeśli nie jedyną, opłatą za czynności urzędowe, która została uregulowana w odrębnym akcie prawnym – ustawie z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej³. Koncepcja normatywna tej opłaty zakłada jej otwarty zakres przedmiotowy, w którym mieści się wiele czynności urzędowych różnego rodzaju i zawierać się może jeszcze wiele kolejnych. Istotne jest również to, że opłata ta jest jedną z nielicznych, jeśli nie jedyną opłatą, która została uregulowana w sposób kompleksowy (pod względem konstrukcji i procedury poboru) i w największym stopniu odpowiada koncepcji teoretycznej opłat administracyjnych w ogólności⁴.

Wyrazem normatywnym koncepcji miejsca opłaty skarbowej wśród opłat administracyjnych jest art. 3 OpłSkarbU, zgodnie z którym nie podlega opłacie skarbowej: dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia (pozwolenia, koncesji), jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają innym opłatom o charakterze publicznoprawnym lub są od tych opłat zwolnione. Z przepisu tego wynika swoiste domniemanie, zgodnie z którym czynności urzędowe podlegają opłacie skarbowej, chyba że w systemie prawa przewidziane zostały odrębne opłaty administracyjne⁵. Takie odrębne opłaty zyskały miano szczególnych opłat administracyjnych⁶. Tych z kolei jest w polskim porządku prawnym

³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.

⁴ Na temat cech opłaty skarbowej jako ogólnej opłaty administracyjnej *D. Antonów*, *Opłata*, s. 507–514.

⁵ Na temat wyłączenia od opłaty skarbowej ze względu na inne opłaty o charakterze publicznoprawnym *D. Antonów*, *Opłata*, s. 269–278; *S. Bogucki*, *M. Romanowicz*, *K. Winiarski*, *Wyłączenia a zwolnienia od opłaty skarbowej – w poszukiwaniu kryterium podziału*, cz. 1, PPLiFS 2014, Nr 10.

⁶ O pojęciu opłat szczególnych (specjalnych) m.in. pisała *J. Jaśkiewiczowa*, *Elementy podatkowe opłat publicznych w Polsce*, w: *Studia podatkowe i budżetowe* (red. *Z. Jaśkiewicz*), Toruń 1964, s. 20 i n. Pojęciem tym posługiwali się również *L. Adam*, *Podatki i opłaty w kapitalizmie*, Warszawa 1962, s. 90 i n.; *L. Klat-Wertelecka*, w: *L. Klat-Wertelecka*, *E. Klat-Górska*, *J. Korczak*, *M. Woźniak*, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 31.

około 100⁷. Regulacje ich dotyczące są rozproszone w wielu aktach prawnych, w większości dotyczących istoty merytorycznej czynności urzędowych, za które są one pobierane, a także (w mniejszym zakresie) dotyczących pozycji ustrojowej i zakresu kompetencji organów, których czynności podlegają tym opłatom. Opłaty te są najczęściej uregulowane fragmentarycznie (ich konstrukcja jest niepełna, często brakuje przepisów o charakterze proceduralnym). Kolejną zatem wyraźną tendencją jest to, że regulacje dotyczące szczególnych opłat administracyjnych stanowią zwykle jedynie fragmenty większej regulacji prawnej, których zasadniczym przedmiotem nie są te opłaty, ale różne problemy ze sfery działalności administracji publicznej lub regulacje materialnoprawne z zakresu prawa administracyjnego. Są to w znacznej części regulacje o charakterze kompleksowym dla danego obszaru prawa, tak jak np. prawa energetycznego, prawa budowlanego, prawa o miarach, prawa geodezyjnego i kartograficznego, prawa konsularnego itd. W niektórych przypadkach w danej ustawie opłatom tego typu poświęcony jest cały wyodrębniony rozdział, czasami zaś jedynie pojedyncze artykuły lub ustępy. Zauważalne jest również to, że wiele spośród szczególnych opłat administracyjnych odpowiada konstrukcyjnie i pod wieloma innymi względami (np. ten sam jest beneficjent wpływów z tytułu tej opłaty) ogólnej opłacie administracyjnej – opłacie skarbowej. Ustawodawca utrzymuje więc, czasami bez widocznych, obiektywnych powodów, rozdrobnione, pojedyncze konstrukcje opłatowe w miejsce możliwego i dość łatwego objęcia czynności urzędowych podlegających szczególnym opłatom administracyjnym zakresem przedmiotowym opłaty skarbowej⁸. Takie tendencje legislacyjne nie sprzyjają wypracowaniu jednolitej koncepcji normatywnej opłaty administracyjnej w polskim porządku prawnym i nadaniu charakteru systemowego regulacjom w przedmiocie opłat publicznych w ogólności. Zauważyć także można, że polski ustawodawca nie tylko utrzymuje stan rozdrobnienia i zróżnicowania form odpłatności za czynności urzędowe poprzez utrzymywanie dotychczasowych opłat szczególnych, ale także zdarza się, że kreuje dodatkowo nowe opłaty. Możliwe byłoby zaś zamiast tego poszerzanie zakresu przedmiotowego opłaty skarbowej i tym samym zwiększanie stopnia koncentracji (unifikacji) opłat administracyjnych.

§ 4. Aktualne tendencje prawodawcze w przedmiocie opłat administracyjnych – uwagi ogólne

Omówione, zbadane i opisane w literaturze z różnych okresów⁹ poglądy na temat tendencji prawodawczych w przedmiocie opłat administracyjnych

⁷ Szczegółowy przegląd szczególnych opłat administracyjnych w polskim porządku prawnym prezentuje *D. Antonów*, *Szczególne opłaty*, s. 201.

⁸ Na ten temat szerzej w ramach kompleksowej oceny systemowej szczególnych opłat administracyjnych w polskim porządku prawnym *D. Antonów*, *Szczególne opłaty*, s. 151–171.

⁹ Ocenę stanu prawodawstwa w przedmiocie opłat administracyjnych w różnych okresach formułowali m.in. *J. Jaśkiewiczowa*, *Elementy podatkowe opłat publicznych, passim*; *L. Adam*, *Podatki i opłaty*

warto poddać weryfikacji w oparciu o aktualne działania polskiego prawodawcy w tym zakresie. Pozwalają one nie tylko na aktualizację poglądów na ten temat, ale także na praktyczną weryfikację spojrzenia nauki prawa na te kwestie.

Analizę aktualnych tendencji prawodawczych podzielić należy w pierwszej kolejności na dwie podstawowe części: dotyczącą działań legislacyjnych w obszarze ogólnej opłaty administracyjnej (opłaty skarbowej) i dotyczącą działań w obszarze szczególnych opłat administracyjnych.

W odniesieniu do opłaty skarbowej wskazać należy zmiany polegające jedynie na dodaniu nowych kategorii czynności urzędowych objętych jej przedmiotem, sama zaś konstrukcja normatywna tej opłaty pozostała bez zmian.

W kontekście zaś pozostałych opłat (szczególnych opłat administracyjnych) zauważyć można bardziej zróżnicowane tendencje. Po pierwsze, dostrzegalne jest poszerzanie zakresu czynności administracyjnych podlegających opłacie poprzez wprowadzenie nowych, nieznanych wcześniej kategorii opłat. Takie regulacje dotyczące nowych opłat wprowadzone zostały do systemu prawa na dwa sposoby: poprzez dodanie nowych przepisów do już obowiązujących aktów prawnych lub poprzez wydanie nowego aktu prawnego. Drugą tendencją jest poszerzenie zakresu czynności objętych istniejącymi opłatami, a więc dotyczy to sytuacji, gdy szczególna opłata administracyjna już istnieje w systemie prawa, ale dodana została nowa czynność urzędowa jej podlegająca.

Pominąć nie można również działań legislacyjnych (dotyczących zarówno opłaty skarbowej, jak i innych opłat administracyjnych), polegających na podwyższeniu stawek opłat. Zmiany te motywowane są wprawdzie różnymi (dalej szczegółowo omówionymi) argumentami, niemniej jednak prowadzą do ogólnego wniosku o wzroście w analizowanym okresie obciążeń publiczno-prawnych z tytułu opłat administracyjnych.

§ 5. Aktualne tendencje prawodawcze w przedmiocie opłaty skarbowej

W odniesieniu do opłaty skarbowej zwrócić należy uwagę w pierwszej kolejności, że w 2018 r. do OpłSkarbU zostało wprowadzonych najwięcej jak dotychczas zmian, bo aż 11¹⁰. Wskazać należy przede wszystkim, że ustawodawca poszerzył zakres przedmiotu opłaty skarbowej poprzez dodanie nowych kategorii czynności do załącznika do OpłSkarbU. Jako pierwszą, szczególnie cenną tendencję w działaniach legislacyjnych w przedmiocie opłat administracyjnych wskazać należy wykorzystywanie konstrukcji opłaty skarbowej do

w kapitalizmie, *passim*; J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.

¹⁰ Od chwili wejścia w życie w kolejnych latach obowiązywania OpłSkarbU była zmieniana odpowiednio: 2007 r. – 4 zmiany, 2008 r. – 3 zmiany, 2009 r. – 7 zmian, 2010 r. – 3 zmiany, 2012 r. – 8 zmian, 2013 r. – 4 zmiany, 2014 r. – 2 zmiany, 2015 r. – 10 zmian, 2016 r. – 7 zmian, 2017 r. – 3 zmiany.

obciążania kolejnych czynności administracyjnych. Uwaga ta nie jest rzecz jasna pochwałą fiskalizacji kolejnych czynności urzędowych poprzez nadanie im charakteru odpłatnego. Stanowi jedynie aprobatę dla rozwiązania, zgodnie z którym, jeżeli konieczna z powodów fiskalnych jest odpłatność za czynności urzędowe, to dobrze jest, jeśli następuje to w najprostszy sposób, a więc poprzez dodanie tej czynności do załącznika do OpłSkarbU, w miejsce generowania kolejnej, dodatkowej regulacji prawnej. W pierwszej kolejności, jako wyraz prawidłowej techniki prawodawczej zmierzającej do zapewnienia systemowej koncepcji opłat w polskim porządku prawnym wskazać należy zmiany wprowadzone na podstawie ustawy z 6.3.2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej¹¹. Jest to pakiet zmian, który dotyczy m.in. jednej z czynności stanowiących przedmiot opłaty skarbowej, a mianowicie koncesji. I tak, jedynie tytułem przykładu wskazać można wprowadzoną powyższym aktem prawnym zmianę do ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne¹², do której został dodany art. 43aa, zgodnie z którym za udzielenie koncesji lub jej zmianę oraz za udzielenie promesy lub jej zmianę pobiera się opłatę skarbową. Podobny przepis dodano do ustawy z 22.8.1997 r. o ochronie osób i mienia¹³. Zgodnie z jej art. 17d za udzielenie koncesji lub jej zmianę oraz za udzielenie promesy pobiera się opłatę skarbową. Niezwykle ważną rolę dla niniejszych rozważań pełni uzasadnienie do projektu ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁴, w którym ustawodawca wskazał, że „Wiele przepisów ogólnych zawartych dotąd w ustawie SDG [ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – przyp. D.A.] w zakresie dotyczącym koncesji oraz konieczności uzyskania wpisu w rejestrach działalności regulowanej zostanie przeniesionych do ustaw odrębnych i odpowiednio dostosowanych do zasad rządzących daną dziedziną reglamentowanej działalności gospodarczej (wyjątki w tej kwestii stanowią: (...) przepis o uiszczaniu opłaty skarbowej za wpis do rejestru działalności regulowanej (art. 64 ust. 2 SDG) – obowiązek taki wynika bowiem z ustawy o opłacie skarbowej, a jej wysokość za tę czynność jest określona w załączniku do wspomnianej ustawy, przez co wprowadzanie przepisu w poszczególnych ustawach odrębnych co do zasady wydaje się być zbyteczne). Proponowane zmiany, w tym w szczególności odpowiednie dostosowanie regulacji do zasad rządzących daną dziedziną działalności reglamentowanej, (...) mają na celu sprawienie, by ustawy odrębne cechowały się większą spójnością, integralnością

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 650.

¹² Wersja obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany Dz.U. z 2017 r. poz. 220, obecnie obowiązująca wersja aktu t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.

¹³ Wersja obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany Dz.U. z 2017 r. poz. 2213 oraz z 2018 r. poz. 138, obecnie obowiązująca wersja aktu t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2142 ze zm.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.

i kompleksowością¹⁵. Ustawodawca podkreśla zatem znaczenie OpłSkarbU jako aktu prawnego o odrębnej roli w systemie prawa, regulującego zasady odpłatności za czynności urzędowe w ogólności. Prawidłowym zabiegiem jest więc wyłączenie (poprzez odpowiednie odesłanie¹⁶) kwestii odpłatności za wydanie koncesji z ustaw regulujących daną dziedzinę reglamentowanej działalności gospodarczej. Przyczynia się to zarówno do spójności merytorycznej tychże ustaw, jak i do nadania charakteru systemowego regulacjom w przedmiocie odpłatności za czynności urzędowe zawartym w OpłSkarbU.

Podobne aprobowane uwagi należy sformułować w odniesieniu do innej zmiany, a mianowicie do zmiany wynikającej z art. 17 ustawy z 20.7.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹⁷, polegającej na dodaniu nowej czynności w części II załącznika do OpłSkarbU (po ust. 20 dodano ust. 20a). Jest to zaświadczenie potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności tego gruntu. Co ważne, w uzasadnieniu do projektu PrzekPrUżyWU¹⁸ ustawodawca podkreślił obecność w systemie prawa odrębnej regulacji dotyczącej opłaty od wydawania zaświadczeń i zamiast dodawać kolejną opłatę, prawidłowo skorzystał z już istniejącej konstrukcji opłaty skarbowej¹⁹.

Powyższe działania ustawodawcy ocenić należy bardzo pozytywnie. Wychodzą one naprzeciw postulatowi unifikacji opłat administracyjnych. Stanowią również wyraz dbałości o jakość prawa daninowego oraz wpisują się w działania służące kreowaniu spójnej koncepcji normatywnej opłat administracyjnych w Polsce. Ustawodawca prawidłowo wykorzystuje we wskazanych przypadkach istniejącą kompleksową regulację w przedmiocie ogólnej opłaty administracyjnej w miejsce generowania nowych danin. Dodatkowo dowodzi to prawdziwości oceny opłaty skarbowej jako ogólnej opłaty administracyjnej. Obciążenie opłatą nowej kategorii czynności urzędowej z legislacyjnego punktu widzenia odbyło się bowiem w bardzo prosty sposób, poprzez dodanie kolejnej pozycji do załącznika do OpłSkarbU.

¹⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2055, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2055>, dostęp: 4.3.2020 r.).

¹⁶ Koncepcję takiego odesłania proponuje D. Antonów, *Opłata*, s. 532.

¹⁷ Wersja art. 17 obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1717, wersja aktualnie obowiązująca t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 139 ze zm.

¹⁸ Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2673, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2673>, dostęp: 4.3.2020 r.

¹⁹ „Zgodnie z odrębnymi przepisami o opłacie skarbowej, co do zasady, od zaświadczenia wydawanego na wniosek pobiera się opłatę skarbową. Zaproponowano, aby od wydania na wniosek zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności pobierana była opłata skarbową w wysokości 50 zł. W związku z tym dodano przepis art. 16 zmieniający ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1044)”. Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2673.

Choć ustawodawca nie wyraził tego literalnie na etapie prac legislacyjnych, tak jak miało to miejsce w przypadku wcześniej przywołanych aktów prawnych, także inne zmiany do OpłSkarbU wpisują się w powyższy trend legislacyjny polegający na korzystaniu z konstrukcji ogólnej opłaty administracyjnej. Mowa tu o zmianach wprowadzonych ustawą z 20.7.2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw²⁰. Na podstawie art. 6 tej ustawy do OpłSkarbU dodana została kolejna czynność podlegająca opłacie skarbowej – zezwolenie, o którym mowa w art. 185a ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach²¹ (zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową). W przypadku tej zmiany warto zwrócić dodatkowo uwagę na motywy objęcia kolejnej kategorii czynności urzędowych opłatą w ogóle. Sam fakt poboru odpłatności, jak i wysokość tej opłaty wynikają z prawa unijnego²².

Podobny unijny kontekst ma kolejna zmiana polegająca na dodaniu nowych czynności urzędowych do załącznika do OpłSkarbU na podstawie art. 69 ustawy z 24.11.2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych²³. Stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z 25.11.2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) Nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG²⁴. Ustawa ta dodała w części I załącznika do OpłSkarbU po ust. 35 ust. 35a i 35b w brzmieniu: dokonanie wpisu do rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie usług turystycznych podlega opłacie skarbowej w wysokości 30 zł (jeżeli wniosek składa organizacja pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz 355 zł w przypadku pozostałych podmiotów. Opłacie podlega również zmiana wpisu do rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych w wysokości 17 zł. W uzasadnieniu do projektu ustawy ustawodawca wskazał jednak, że wprowadzenie nowej kategorii czyn-

²⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1543.

²¹ Wersja obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2094, wersja obecnie obowiązująca t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 35.

²² „Opłata skarbowa za wydanie tego typu zezwolenia będzie wynosiła 170 zł. Przy ustaleniu takiej wysokości uwzględniono art. 19 dyrektywy w myśl którego państwa członkowskie mogą wymagać uiszczania opłat za rozpatrzenie wniosku zgodnie z niniejszą dyrektywą. Opłaty takie nie mogą być nieproporcjonalne ani wygórowane. Ustalenie stawki opłaty skarbowej za udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w związku z pracą sezonową na poziomie 170 zł będzie mieścić się w granicach założonych przez prawodawcę unijnego w art. 19 ust. 1 dyrektywy, a jednocześnie spowoduje, że pomiędzy stawkami opłaty skarbowej za udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy nie będzie nieuzasadnionej dysproporcji”. Druk sejmowy VIII kadencji Nr 1494, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1494>, dostęp: 4.3.2020 r.

²³ Wersja obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany Dz.U. z 2017 r. poz. 2361, wersja obecnie obowiązująca t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 548.

²⁴ Dz.Urz. UE L Nr 326, s. 1.

ności objętej opłatą wynika z potrzeby kompensacji straty finansowej wynikającej z eliminacji innego przedmiotu opłaty²⁵. O ile więc omawiane działania prawodawcze co do zasady stanowią wyraz realizacji zobowiązań wynikających z prawa unijnego, to mimo to poszerzenie zakresu odpłatności za czynności urzędowe pozostaje w bezpośrednim związku z potrzebami fiskalnymi.

W powyższą tendencję wpisują się także zmiany polegające na podwyższeniu wysokości opłaty skarbowej i wyodrębnieniu stawek dla poszczególnych kategorii czynności urzędowych w miejsce poboru opłaty w wysokości wskazanej dla kategorii określonej ogólnie jako zezwolenie. Ustawodawca podkreśla przy tym konieczność wzrostu i wyodrębnienia opłaty dla określonej czynności (zezwoleń na zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi). Zmiana polegająca na dodaniu w załączniku do ustawy w części III po ust. 30 ust. 30a w brzmieniu: zezwolenie na zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi – 10 000 zł, została wprowadzona na podstawie art. 125 ustawy z 15.6.2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi²⁶. Uzasadnieniem dla wyodrębnienia powyższej opłaty są walory gospodarcze wynikające z uzyskania takiego zezwolenia²⁷. W tym więc przypadku decydującą rolę odgrywają

²⁵ „Zmiany dokonane w tej ustawie wynikają z tego, że rejestr organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych nie będzie rejestrem działalności regulowanej, mimo że w tym zakresie będą odpowiednio stosowane przepisy odnoszące się do działalności regulowanej. Skutkuje to wyłączeniem możliwości pobierania od organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych opłat związanych z wpisem do rejestru tego rodzaju działalności. Dlatego też regulacja dotycząca aktualnie obowiązującej opłaty za wpis do rejestru działalności regulowanej w wysokości 514 zł wynikająca z załącznika w części I ust. 36 pkt 6 do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1827) została uchylona. Powyższa zmiana wpływa jednak w sposób istotny na dochody jednostek samorządu terytorialnego, skutkując ich znacznym obniżeniem, tj. o kwotę około 300.000 zł rocznie. Z tej przyczyny niezbędne było wprowadzenie zmiany kompensującej tę stratę finansową. W konsekwencji, w celu zrekompensowania wskazanych powyżej zmniejszonych wpływów do budżetu gmin z tytułu opłaty skarbowej, (...) w projektowanych przepisach przyjęto, że za wpis do rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych od organizacji pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.) będzie pobierana opłata w wysokości 30 zł, natomiast od pozostałych podmiotów będzie pobierana opłata w wysokości 355 zł. W tym miejscu wypada podkreślić, że opłata za wpis będzie pobierana jedynie od nowych podmiotów rozpoczynających działalność po wejściu w życie przepisów projektowanej ustawy. W przypadku potrzeby zmiany wpisu do rejestru w każdym przypadku pobierana będzie opłata skarbowa w wysokości 17 zł”. Uzasadnienie do projektu ustawy z 27.10.2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 1784, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1784>, dostęp: 3.4.2020 r.

²⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1293.

²⁷ „W obowiązującym stanie prawnym opłata wynosi 82 zł jak dla wszystkich «pozostałych» zezwoleń, tj. dla których ustawa nie określiła innej wysokości opłaty (załącznik do ww. ustawy cz. III ust. 44 pkt 2). W załączniku do ww. ustawy w cz. III wprowadza się zatem nowy ust. 30a, zgodnie z którym opłata będzie wynosić 10 tys. zł. Tak znaczny wzrost opłaty jest zasadny, gdyż udzielenie zezwolenia na wykonywanie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi stanowi w obrocie cywilnoprawnym ogromne wzmocnienie pozycji prawnej podmiotu, który takie zezwolenie uzyskuje. W toku postępowania o udzielenie zezwolenia konieczne jest zatem wszechstronne zbadanie kondycji finansowej stowarzyszenia wnioskującego o zezwolenie, jego struktury administracyjnej

najwyraźniej potrzeby fiskalne, niemniej jednak ustawodawca zwraca uwagę na walory gospodarcze czynności odpłatnych jako uzasadniające podwyższenie opłaty.

Wskazać należy również inny przypadek wzrostu wysokości opłaty skarbowej. Kolejna zmiana wprowadzona została na podstawie art. 6 ustawy z 20.7.2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²⁸ w zakresie części III ust. 39 załącznika (opłata z tytułu zezwolenia wydawanego na podstawie przepisów ustawy z 29.6.2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów²⁹). Opłata po zmianie wynosi 14 000 zł (zezwolenie na obrót odpadami z zagranicą, obejmujący jednokrotne i wielokrotne przemieszczanie odpadów) lub 2000 zł od zezwoleń wstępnych. Jest to znaczny wzrost. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ZmOdpadyU18 podkreślił, że „zapropozowano zmiany ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, mające na celu zrównanie stawki opłaty skarbowej za wydanie decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na jednokrotne i wielokrotne przemieszczenie odpadów (obecnie 708 zł i 1411 zł) oraz podwyższenie stawki do dziesięciokrotności dotychczasowej opłaty za wydanie zezwolenia na wielokrotne przemieszczanie odpadów, tj. do 14 000 zł. Zmiana przyczyni się do obniżenia opłacalności przywozu odpadów do Polski i w konsekwencji – zmniejszenia masy odpadów przywożonych w celu odzysku. Obecna wysokość opłaty jest znacząco niższa w porównaniu do opłat za wydawanie analogicznych zezwoleń w innych krajach Unii Europejskiej”³⁰. W tym więc przypadku dostrzec należy znaczenie pozafiskalne opłat, a więc ich wykorzystywanie jako instrumentu polityki państwa w obszarze ochrony środowiska. Aktualne zatem pozostają poglądy nauki³¹ o celach pozafiskalnych opłat administracyjnych.

Finalnie zwrócić uwagę należy również na działania legislacyjne o charakterze jedynie porządkującym. I tak, opłatą skarbową objęto kolejną czynność urzędową poprzez jej dodanie do załącznika do OpłSkarbU na podstawie art. 7 ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw³². Ustawodawca w uzasadnieniu do powyższej zmiany wyjaśnił, że zmiany w załączniku do OpłSkarbU mają charakter redakcyjno-dostosowawczy, polegający na wyraźnym wyodrębnieniu nowej podstawy

oraz aktów prawa wewnętrznego odnoszących się do zbiorowego zarządzania, a także zamierzonego zakresu i sposobu wykonywania zbiorowego zarządzania. Zakres czynności dokonywanych w takim postępowaniu administracyjnym uzasadnia zwiększenie opłaty skarbowej”. Uzasadnienie do projektu ustawy z 15.6.2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2232.

²⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1592.

²⁹ Wersja obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany Dz.U. z 2018 r. poz. 296, 1479 i 1592, wersja obecnie obowiązująca t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1162.

³⁰ Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2661, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2661>, dostęp: 4.3.2020 r.

³¹ O celach opłat szerzej np. J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce*, s. 71–76.

³² Dz.U. z 2018 r. poz. 107.

prawnej udzielenia zezwolenia³³. Do tej samej kategorii zmian zaliczyć należy również działania legislacyjne mające na celu doprecyzowanie wysokości opłaty skarbowej. I tak, na podstawie art. 4 ustawy z 22.3.2018 r. o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw³⁴ doprecyzowano wysokości opłaty w części III ust. 36 z tytułu zgody i zezwolenia wydawanych na podstawie przepisów o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Wystąpił również przypadek odmienny – polegający na eliminacji czynności z zakresu przedmiotowego opłaty skarbowej. Wskazać można przykład opłaty za pozwolenie wodnoprawne pobieranej na podstawie części III ust. 24 załącznika do OpłSkarbU. Przepis ten został uchylony na podstawie art. 503 ustawy z 20.7.2017 r. – Prawo wodne³⁵. Wszystkie wymienione zmiany o charakterze porządkującym dowodzą po pierwsze, związków systemowych OpłSkarbU z innymi aktami prawnymi; po drugie – łatwości zmian prawodawczych w zakresie OpłSkarbU koniecznych ze względu na zmiany zachodzące w odrębnych ustawach regulujących istotę czynności podlegających opłacie.

§ 6. Działania legislacyjne w zakresie szczególnych opłat administracyjnych

Po pierwsze, należy zauważyć, że w analizowanym okresie w polskim porządku prawnym pojawiły się nowe szczególne opłaty administracyjne. Ustawodawca nie skorzystał zatem z gotowej otwartej koncepcji opłaty skarbowej, ale zdecydował się na wykreowanie kolejnej, nowej daniny. I tak, w pierwszej kolejności wskazać należy najbardziej wyraźny przykład braku konsekwencji ustawodawcy. Na podstawie tej samej ustawy, już wcześniej przywołanej ZbZarządPrAutU, ustawodawca objął kolejne czynności urzędowe opłatą skarbową (opisane wcześniej) i jednocześnie inną czynność urzędową (wnioski w sprawie należącej do właściwości Komisji Prawa Autorskiego) obciążył

³³ „Projektowana zmiana ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej ma na celu uwzględnienie udzielania zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa oraz w celu mobilności długoterminowej w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, a także zezwoleń na pobyt czasowy i pracę dla pracowników wykonujących pracę w zawodach pożądanых dla polskiej gospodarki w tzw. jednolitej procedurze i przewiduje popieranie za udzielenie tych zezwoleń opłaty skarbowej w wysokości przewidzianej dla tego typu zezwoleń. Zmiana w załączniku do ustawy w części III ust. 2b w kolumnie 2, polegająca na wymienieniu w tym przepisie art. 114 ust. 1a, ma charakter redakcyjno-dostosowawczy, polegający na wyraźnym wyodrębnieniu nowej podstawy prawnej udzielenia zezwolenia, tj. art. 114 ust. 1a, z ogólnie stosowanej wobec tych cudzoziemców podstawy prawnej udzielenia zezwolenia, o której mowa w art. 114 ust. 1^o. Uzasadnienie do projektu ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach o niektórych innych ustaw, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 1780, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1780>, dostęp: 4.3.2020 r.

³⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 810.

³⁵ Wersja obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany Dz.U. z 2017 r. poz. 1566, wersja obecnie obowiązująca t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 310.

inną opłatą szczególną. Opłata ta jest pobierana na podstawie powyższej ustawy w wysokości sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia lub przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia – w zależności od kategorii spraw. Opłatę tę wnosi się wraz z wnioskiem. Stanowi ona dochód budżetu państwa. Jedynie to, a więc odmienny beneficjent (opłata skarbową stanowi dochód budżetu gminy), uzasadniać może takie działanie prawodawcy (tj. kreowanie opłat szczególnych), choć i w tym zakresie potencjalnie możliwe byłoby przyjęcie odmiennego rozwiązania polegającego na włączeniu czynności do przedmiotu OpłSkarbU, nawet za cenę konieczności dokonania zmian na poziomie regulacji z zakresu podziału środków publicznych³⁶.

Kolejny przykład podobnego działania ustawodawcy stanowi ustawa z 20.7.2018 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁷, która wprowadziła zmianę do ustawy z 29.7.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii³⁸, polegającą na dodaniu art. 40a, zgodnie z którym prowadzenie działalności przez przedsiębiorcę w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzenia do obrotu nowej substancji psychoaktywnej wymaga zezwolenia Inspektora do spraw Substancji Chemicznych na tę substancję. Zgodnie z ust. 16 tego artykułu za złożenie wniosku o wydanie zezwolenia jest pobierana opłata w wysokości 200 zł, która stanowi dochód budżetu państwa. Opłatę wnosi się na rachunek bankowy wskazany przez Inspektora do spraw Substancji Chemicznych. Dowód wniesienia opłaty dołącza się do wniosku. W przypadku braku dowodu uiszczenia opłaty wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia. Opłata ta odpowiada zatem opłacie skarbowej od wydawania zezwoleń w całości poza jedną kwestią, a mianowicie – inny niż w przypadku opłaty skarbowej jest jej beneficjent.

Podobne wnioski wynikają z ustawy z 7.6.2018 r. o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw³⁹, która zmieniła ustawę z 6.9.2001 r. – Prawo farmaceutyczne⁴⁰. Zgodnie z art. 1 pkt 6 tej ustawy art. 38a PrFarm reguluje kwestię zgody na wytwarzanie produktu leczniczego terapii zaawansowanej – wyjątku szpitalnego. Do wniosku o tę zgodę dołącza się dowód uiszczenia opłaty pobieranej za złożenie wniosku o wydanie lub zmianę zgody. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż siedmiokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Opłata stanowi dochód budżetu państwa

³⁶ Koncepcje na ten temat zaprezentowane w *D. Antonów*, Opłata, s. 533–534.

³⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1490.

³⁸ Wersja obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany Dz.U. poz. 1030, wersja obecnie obowiązująca t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 852.

³⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1375.

⁴⁰ Wersja obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany Dz.U. z 2017 r. poz. 2211, wersja obecnie obowiązująca t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 499 ze zm.

i jest wnoszona na rachunek bankowy Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego. Aktualne zatem w tym przypadku pozostają również uwagi sformułowane w odniesieniu do wcześniej opisanych opłat, w tym zmian w zakresie dotyczącym różnych beneficjentów.

Nowym aktem prawnym w analizowanym okresie była również ustawa z 5.7.2018 r. o tachografach⁴¹, która zawiera cały rozdział o opłatach. Uchyła ona w znacznej części przepisy ustawy z 29.7.2005 r. o systemie tachografów cyfrowych⁴². W odrębnym rozdziale zatytułowanym „Opłaty za czynności organów administracji miar”, w art. 40 przewidziany został katalog czynności Prezesa Głównego Urzędu Miar podlegających opłatom, w tym np. za wydanie świadectwa funkcjonalności i odmowę wydania świadectwa funkcjonalności. Wnioskodawca uiszcza te opłaty w określonym terminie od dnia doręczenia dokumentu, za który jest pobierana opłata. Do opłat tych stosuje się odpowiednio przepisy Działu III ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴³, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organom administracji miar. Wysokość opłaty ustala, w drodze decyzji, Prezes GUM, uwzględniając czas trwania przeprowadzanych czynności, ich zakres oraz stawki godzinowe za czas pracy pracowników administracji miar. Opłaty stanowią dochód budżetu państwa. Zgodnie z deklaracją zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy o tachografach cyfrowych⁴⁴ wysokość opłat za czynności urzędowe organów administracji miar pozostaje na dotychczasowym poziomie. W tym akurat przypadku, pomimo uchylecia dotychczasowego i wprowadzenia nowego aktu prawnego ustawodawca zachował dotychczasową koncepcję i odrębność względem opłaty skarbowej opłat za czynności organów administracji miar. Przy okazji zmian prawodawczych na tym poziomie nie zdecydował się na zmiany w zakresie odpłatności. W tym przypadku rozwiązanie takie wydawać się może zasadne z racji tego, że opłaty te różni od opłaty skarbowej nie tylko beneficjent, ale także kwestie uprawnień organów podatkowych przysługujących organom administracji miar oraz ograniczonego zakresu zastosowania OrdPU. Zmiany koncepcji odpłatności z tytułu tych czynności wymagałyby więc zbyt daleko idących zmian ustrojowych oraz zmian w zakresie podziału środków publicznych.

Regulacje dotyczące opłaty pojawiły się również w ustawie z 12.4.2018 r. o rejestracji jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m⁴⁵. Artykuł 18 tej ustawy przewiduje opłaty za czynności urzędowe, takie jak rejestrację i wydanie dokumentu rejestracyjnego. Opłaty te pobiera organ rejestrujący.

⁴¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1480 ze zm.

⁴² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 891 ze zm.

⁴³ Wersja obowiązująca w analizowanym okresie w chwili wprowadzenia zmiany Dz.U. z 2018 r. poz. 800, wersja obecnie obowiązująca t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

⁴⁴ Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2458, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2458>, dostęp: 4.3.2020 r.

⁴⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1137.

Ich maksymalna wysokość stanowi procent minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego i ogłoszonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Ustawodawca zastrzegł, że opłata ta nie podlega zwrotowi w przypadku nieuwzględnienia wniosku. Opłaty te stanowią odpowiednio dochód powiatu albo przychód właściwego polskiego związku sportowego. Część opłaty, w wysokości 10 zł, stanowi niepodatkową należność budżetu państwa o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych⁴⁶. Ta część opłaty jest przekazywana przez organ rejestrujący do 10. dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy właściwego terytorialnie dla organu rejestrującego wojewody, który przekazuje środki na odpowiedni rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa do 20. dnia każdego miesiąca. W uzasadnieniu do projektu JachtyRejU ustawodawca nazywa tę część opłaty składką. Przyjmuje, że „składka odprowadzana do budżetu państwa pozwoli sfinansować funkcjonowanie rejestru prowadzonego w formie systemu teleinformatycznego”⁴⁷. Pojawienie się tej opłaty w polskim porządku prawnym jest nowością, dostarcza bowiem nieznanego dotąd rozwiązania dotyczącego podziału wpływów z tytułu opłaty administracyjnej. Przypadki opłat stanowiących dochód dzielony – dochód więcej niż jednego beneficjenta – są już znane w polskim porządku prawnym. Niemniej jednak kategoria „składki odprowadzanej do budżetu państwa” stanowi nowość. Co więcej, ustawodawca przesądza o odrębnym charakterze prawnym części kwoty opłaty, wskazując, że jest ona niepodatkową należnością budżetu państwa. Rozwiązanie to generuje dodatkową komplikację w zakresie charakteru prawnego świadczeń stanowiących odpłatność z tytułu czynności urzędowych.

§ 7. Uwagi końcowe na temat stanu polskiego prawodawstwa w przedmiocie opłat administracyjnych

Reasumując przeprowadzoną analizę, sformułować można następujące uwagi końcowe na temat stanu polskiego prawodawstwa w przedmiocie opłat administracyjnych w analizowanym okresie, tj. na dzień 1.10.2018 r.

Po pierwsze, stwierdzić należy, że regulacje prawne w przedmiocie opłat administracyjnych zajmują utrwaloną pozycję w polskim porządku prawnym. Stan ten ocenić można jako trwały i oparty na dwóch filarach: ogólnej opłacie administracyjnej – opłacie skarbowej oraz pozostałych szczególnych opłatach administracyjnych. Choć co do istoty stan ten ocenić należy jako utrwalony, to nie oznacza to, że nie zachodzą jakiejkolwiek zmiany legislacyjne. W tym zakresie wskazać należy najbardziej wyraźną tendencję polegającą na kore-

⁴⁶ Wersja obowiązująca w analizowanym okresie Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 r. poz. 62 i 1000, wersja obecnie obowiązująca t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

⁴⁷ Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2261, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2261>, dostęp: 4.3.2020 r.

lacji regulacji prawnych w przedmiocie opłat administracyjnych i regulacji właściwych merytorycznie w przedmiocie odpłatnych czynności urzędowych, sfer działania administracji i kompetencji organów administracji publicznej. Zmiany legislacyjne w zakresie szczególnych opłat administracyjnych stanowią konsekwencję zmian tych właśnie regulacji, z którymi pozostają one w relacjach systemowych. Zauważyć więc należy, że w analizowanym okresie nie zachodziły żadne zmiany legislacyjne zmierzające do weryfikacji generalnej wizji polskiego prawodawcy co do istoty opłat administracyjnych. Zmiany w zakresie tych danin publicznych stanowią jedynie konsekwencje zmian w innych obszarach systemu prawa (są więc również podporządkowane celom tych regulacji), w tym zmian wynikających z prawa unijnego. Niemniej jednak wyeksponować należy działania prawodawcy, które pośrednio zakwalifikować można jako przyczyniające się do wykreowania spójnej koncepcji opłat administracyjnych opartej na centralnej pozycji ogólnej opłat administracyjnej. Zauważalne są (w tym literalnie wyrażone przez ustawodawcę na etapie prac legislacyjnych) starania, aby nie dochodziło do namnażania odrębnych opłat i aby we właściwy sposób wykorzystywana była konstrukcja ogólnej opłaty administracyjnej – opłaty skarbowej. W miejsce generowania kolejnych opłat szczególnych, w regulacjach szczegółowych pojawiły się odwołania do Opł-SkarbU i opłaty skarbowej jako odrębnej daniny związanej odpłatnością za działania administracji publicznej. Obok takich, zasługujących na aprobatę działań prawodawcy, równie wyraźnie należy wyeksponować szereg jego działań polegających na kreowaniu nowych szczególnych opłat administracyjnych. Zgodnie z wcześniejszymi tendencjami, również w analizowanym okresie prawodawca ograniczył działania legislacyjne do wprowadzenia pojedynczych artykułów, a nawet jedynie ustępów dotyczących opłat administracyjnych w ustawach spoza zakresu prawa daninowego. Podkreślić należy również szcątkowy charakter tych regulacji. Stwierdzić trzeba, że przypuszczalnie ograniczeniem na drodze do unifikacji opłat administracyjnych w ramach opłaty skarbowej jest przede wszystkim zróżnicowanie beneficjentów tych opłat oraz zróżnicowanie kompetencji poszczególnych organów dysponujących uprawnieniami organów podatkowych.

Wśród najczęstszych motywów decydujących o zmianach w zakresie opłat administracyjnych w analizowanym okresie wymienić należy przede wszystkim: potrzeby fiskalne (co decyduje o poszerzeniu katalogu odpłatnych czynności urzędowych oraz wzroście stawek opłat), zobowiązania wynikające z prawa unijnego, wzrost korzyści wynikających z odpłatnych czynności urzędowych (wzrost wysokości opłat wynikający ze wzrostu korzyści gospodarczych wynikających z czynności urzędowych, zwłaszcza tych o charakterze przyzwalającym) oraz cele pozafiskalne (w tym wykorzystywanie opłat jako środka finansowego oddziaływania na niepożądane działania jednostki, np. w sferze ochrony środowiska).