

JOLANTA GLINIECKA

INTERWENCYJNA FUNKCJA OPŁAT W POLSKIM SYSTEMIE BUDŻETOWYM

Państwo, realizując swą politykę w zakresie finansów, może posługiwać się różnymi opłatami. Duża ilość opłat — dla jasności obrazu — wymaga uporządkowania.

Klasyfikacji opłat można dokonać przy uwzględnieniu różnych kryteriów. Dla kryterium podmiotowego podziału opłat istotne znaczenie ma rozróżnienie rodzajów budżetów występujących w systemie finansowym państwa. Inaczej bowiem można podmiotowo klasyfikować opłaty, gdy w systemie finansowym państwa występują obok budżetu państwowego, budżety związków samorządowych, inaczej, gdy system finansowy państwa oparty jest na zasadzie jedności władzy państwowej, rozróżniając w systemie budżetowym budżety centralny i terenowe¹. W każdym z wymienianych przypadków inny będzie podmiot czynny opłat i w związku z tym można dokonywać podmiotowego innego ich podziału.

Nawiązując do rozróżnienia podmiotów biernych opłat można je podzielić na opłaty od ludności, gospodarki nieuspołecznionej i gospodarki uspołecznionej.

Najbardziej jednak powszechnym kryterium wyodrębniania opłat jest kryterium przedmiotowe. Systematyka opłat zgodnie z tym kryterium nawiązuje do wieloprzedmiotowej działalności organów publiczno-władczych. Według kryterium przedmiotowego można wyodrębnić opłaty za czynności urzędowe, czyli za czynności instytucji publicznych władczych oraz opłaty za świadczenia materialne i niematerialne różnych publicznych jednostek gospodarujących..

Opłaty za czynności urzędowe związane są z publiczno-władczą działalnością organów państwowych. Opłata budżetowa, jak się powszechnie przyjmuje, stanowi tutaj częściowy zwrot nakładów państwa poniesionych w związku z tym rodzajem działalności. W tej grupie opłat można wyodrębnić opłaty administracyjne i sądowe.

Innym przedmiotowo rodzajem opłat są opłaty pobierane za świadczenia zakładów użyteczności publicznej. Celem gospodarowania tych za-

¹ J. Jaskiewiczowa, *Elementy podatkowe opłat publicznych w Polsce*, w: *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964, s. 10 i n.

kładów jest niejednokrotnie — zwłaszcza w gospodarce kapitalistycznej — świadczenie usług i produkowanie towarów, których nie chcą świadczyć i produkować pozapaństwowe jednostki gospodarcze.

Finansowe rezultaty działalności gospodarczej tych podmiotów mogą być dodatnie lub ujemne. Niekiedy są one świadomie ujemne w ogóle albo w stosunku do niektórych tylko odbiorców. Nierentowne — w większości — zakłady użyteczności publicznej państwo dofinansowuje ze środków budżetowych. Za pomocą opłat zaś częściowo zwraca sobie poczynione w związku z tym nakłady. Można więc tu powtórzyć, iż wśród opłat budżetowych występują różne „niepełne” ceny² pobierane z tytułu działalności gospodarczej podmiotów państwowych nazywanych zakładami, w odróżnieniu od przedsiębiorstw, których celem działania i podstawą istnienia jest osiąganie zysku. Opłaty tego typu można określić jako opłaty „zakładowe” albo „gospodarcze”, związane z gospodarczą działalnością państwa w sferze nierentownych, a koniecznych ze względów społecznych procesów gospodarczych.

W ten sposób przeprowadzona klasyfikacja opłat nie jest klasyfikacją zamkniętą, w każdej bowiem z wymienionych grup opłat występuje dalsze ich zróżnicowanie. Bogactwo i różnorodność opłat kaza, dla potrzeb niniejszego opracowania, dokonać wyboru tych spośród nich, które są najczęściej wykorzystywane przez państwo w celu oddziaływania na zachowania podmiotów nimi obciążonych.

Oddziaływanie państwa za pośrednictwem opłat może mieć różnorodny charakter i zasięg. Mogą one wpływać pozytywnie, pobudzająco lub negatywnie, hamująco na określone sytuacje lub działania podmiotów³. Stosując odpowiednią konstrukcję opłat, państwo może sterować działalnością lub zachowaniami określonych podmiotów w kierunkach społecznie pożądanych.

Oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze za pomocą konstrukcji opłaty skarbowej następuje już poprzez określenie przedmiotu tej opłaty. Przedmiotem bowiem opłaty skarbowej jest m. in. działalność określonych grup rzemiosła uprawianego na podstawie zgłoszenia wykonywania rzemiosła⁴. Zastępując w tej mierze podatki obrotowy i do-

² „Opłaty pobierane przez te zakłady nie są ceną w znaczeniu ogólnoeconomic-mym, gdyż pomiędzy kosztami produkcji i dostarczonym dobrem czy usługą w konkretnym wypadku nie istnieje logiczny związek, mimo że istnieje taki związek pomiędzy całością kosztów produkcji oraz efektem produkcji dóbr czy usług” (J. Lubowicki, *Nauka skarbowości i prawa skarbowego*, Łódź 1948, s. 93-94).

³ Por. M. Weralski, *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Warszawa 1960, s. 107; W. Łączkowski, *Interwencyjna funkcja systemu finansowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1978, z. 1.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 VII 1983 r. w sprawie zryczałtowania podatków obrotowego i dochodowego od niektórych grup podatników oraz w sprawie opłaty skarbowej z tytułu wykonywania rzemiosła — Dz. U. nr 43, poz. 196; zm. Dz. U. z 1985 r., nr 1, poz. 5.

chodowy, opłata skarbowa jest rodzajem uproszczonego zryczałtowanego podatku. Państwo, stosując opłatę w miejsce podatku, realizuje swą politykę wobec rzemieślników i rodzajów podejmowanej przez nich działalności gospodarczej. Celem tych zabiegów jest rozwój rzemiosła, a tym samym wzrost podaży towarów i usług na rynek wewnętrzny i eksport.

'W konstrukcji opłaty skarbowej od rzemiosła bodźcowy charakter ma również system ulg.

W celu zachęcenia rzemieślników do świadczenia usług dla ludności przewidziano obniżkę stawki opłaty o 80%, jeśli rzemieślnicy, zatrudnieni w uspołecznionych zakładach pracy w pełnym wymiarze godzin, świadczą ponadto (za zgodą zakładu pracy) usługi, nie zatrudniając żadnych pracowników. Obniżka o 20% stawki opłaty pobieranej od rzemieślników — którzy w danym roku podatkowym osiągnęli określoną granicę wieku (60 lat), zostali zaliczeni przez komisję do spraw inwalidztwa i zatrudnienia co najmniej do III grupy inwalidów lub przy wykonywaniu rzemiosła (z wyjątkiem prowadzenia parkingów) nie zatrudniają pracowników, w tym również członków rodziny, czeladników i emerytów oraz rencistów, a przy wykonywaniu przewozu osób taksówkami i dorożkami konnymi oraz ładunków taksówkami bagażowymi pracowników i członków rodziny — ma służyć zachęceniu podatników (w wieku emerytalnym lub niepełnosprawnych fizycznie w stopniu umożliwiającym wykonywanie zawodu) do kontynuowania działalności gospodarczej. 10% stawki wynosi zniżka dla podatników, którzy zatrudniają inwalidów zaliczanych przez komisję do spraw inwalidztwa i zatrudnienia co najmniej do III grupy inwalidów, na każdego inwalidę oraz dla rzemieślników mających tytuł mistrza rzemiosła artystycznego i wykonujących rzemiosło artystyczne. Ta ostatnia obniżka przysługuje jednak dopiero po stwierdzeniu, przez właściwą izbę rzemieślniczą, na podstawie oceny działalności wytwórczej lub usługowej podatnika wykonywania przez niego rzemiosła artystycznego.

Taki sam bodźcowy charakter ma zniżka (na wniosek podatnika) wysokości opłaty określonej w tabeli (nie więcej jednak niż o połowę), w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie w stosunku do rzemieślników, którzy ukończyli 60 lat lub zaliczeni zostali do III grupy inwalidów, bądź gdy rozmiar ich działalności gospodarczej (przy zatrudnieniu nie przekraczającym jednego pracownika) odbiega od rozmiaru przeciętnej działalności podobnego rodzaju, tak że określona w tabeli stawka byłaby oczywiście za wysoka.

Również stymulujący charakter mają przepisy prawne, które dotyczą zatrudnienia w zakładach rzemieślniczych i usługowych. Istotny bodziec do ilościowego rozwoju tych zakładów, a także wzrostu ich produkcji i usług zawarty jest w postanowieniu dopuszczającym po pierwsze — zatrudnienie (nie więcej jednak niż dwóch) emerytów lub renci-

stów; po drugie — przy wykonywaniu niektórych rzemiosł (np. w zakresie mechaniki pojazdowej, mycia i smarowania pojazdów, innych drobnych usług nie związanych z ich naprawą oraz przy wykonywaniu takich rzemiosł budowlanych, jak blacharstwo, budowlane, murarstwo, ciesielstwo, dekarstwo, instalatorstwo sanitarne i ogrzewania, malarstwo i tapicerstwo, zduństwo) i zatrudnieniu okresowym (do dwóch miesięcy) dwóch pracowników; po trzecie — zatrudnienie (poza członkami rodziny oraz uczniami) dwóch czeladników lub absolwentów szkół zawodowych, ale tylko przez pierwsze dwa lata po zdaniu przez nich egzaminu czeladniczego lub ukończeniu szkoły zawodowej. Dopuszczalne jest jednak okresowe zatrudnienie — za zgodą organu administracji państwowej, który wydał uprawnienie do wykonywania rzemiosła — więcej niż dwóch takich czeladników lub absolwentów, jeżeli to zatrudnienie następuje na miejsce czeladnika lub absolwenta, którego dwuletni okres zatrudnienia upływa nie później niż w ciągu trzech miesięcy.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na problem oddzielenia podatków od opłat w polskim systemie budżetowym.

Nie dającą się zakwestionować cechą opłaty jest jej odpłatność, która ma charakter prawny i indywidualny, co oznacza, że podmiot wnoszący opłatę może z tego tytułu wystąpić z roszczeniem o wzajemne świadczenie państwa.

Odpłatność jest cechą różniącą w istotny sposób opłatę od podatku⁵. Przyjmując odpłatność opłaty jako zasadnicze kryterium odróżniające opłaty od innych świadczeń pieniężnych, zauważyć trzeba, że w polskim systemie budżetowym — obok opłat zaliczanych do świadczeń pieniężnych odpłatnych — występują opłaty zaliczane do świadczeń pieniężnych częściowo odpłatnych i częściowo nieodpłatnych oraz zaliczane do świadczeń pieniężnych nieodpłatnych. Pod nazwą opłat mogą występować świadczenia, które albo w ogóle nie przynoszą wzajemnej korzyści podmiotowi je uiszczającemu (nieodpłatne), albo korzyść ta jest znikoma w stosunku do wysokości opłaty. W takich przypadkach świadczenie pieniężne będące formalnie opłatą jest w istocie rzeczą podatkiem bądź opłatą pozorną ze względu na dotkliwość ciężaru finansowego, który sobą powoduje⁶.

Jeśli chodzi o problem oddzielenia podatków od opłat w Polsce Ludowej, to stwierdzić należy, że po drugiej wojnie światowej, działając w kierunku doskonalenia systemu finansowego pod względem formalno-prawnym, podejmowano próby oddzielenia tych świadczeń od siebie. W latach siedemdziesiątych działania te zostały zniweczone, w tym bowiem czasie rozszerzono zakres opłat, które byty świadczeniami podatkowymi⁷. Oddzielenie opłat od podatków stanowi praktycznie kwestię

⁵ Por. J. Jaśkiewiczowa, *Flementy podatkowe*.

⁶ T. Adam, *Podatki i opłaty w kapitalizmie*, Warszawa 1962., s. 82

⁷ Ustawa o opłacie skarbowej z dnia 19 XII 1975 r. — Dz. U. nr 45, poz. 226.

wtórnią wobec pierwotnej, jaką jest wykorzystywanie instrumentalnego charakteru różnych świadczeń pieniężnych. Posługiwanie się podatkami pod nazwą opłat — a także opłatami, które po części są opłatami, a po części podatkami — sprzyja niekiedy realizacji pierwszoplanowego (fiskalnego) celu świadczenia. Nie można zatem w sposób bezwzględny opowiadać się za wyeliminowaniem cech podatkowych z opłat i przeprowadzać ostrej linii podziału między tymi świadczeniami.

Stawka opłaty jest elementem konstrukcyjnym, za pomocą którego można oddziaływać na zachowania podmiotów obciążonych opłatą, czyli realizować funkcję interwencyjną opłaty.

Kwestia określenia wysokości opłaty rodzi wiele problemów. Mówi się wprawdzie, że finansowym celem opłaty jest przede wszystkim zwrot części wydatków państwa, wynikających z dokonania czynności, za które się opłatę pobiera, i że wobec tego jej wysokość powinna być współmierna do tych wydatków. Tak konstruowana opłata, mając relatywnie nisko określone stawki, mogłaby wpływać aktywizujące na zachowania podmiotów. Tymczasem jednak precyzyjne określenie kosztów czynności państwa, w związku z którymi ustanawia się opłaty, jest zadaniem trudnym, a praktycznie niewykonalnym, co powoduje, że wysokość np. opłaty skarbowej zasadniczo wiąże się z poziomem przypuszczalnych wydatków na dane czynności urzędowe⁸. Trudność, o której mowa komplikuje zatem praktyczne wydzielenie w tej opłacie części, będącej ekwiwalentem kosztów czynności organu państwowego¹ i części, traktowanej jako opodatkowanie osoby uiszczającej opłatę. Tym niemniej stawki opłaty skarbowej za niektóre czynności organu państwowego wykazują oczywistą rozbieżność w porównaniu z domniemywanymi kosztami tych czynności.

Opłata: skarbowa, której przedmiotem są ekwiwalentne czynności urzędowe organów państwowych, a stawki ukształtowane jednak na poziomie wyższym niż to wynika z przypuszczalnych kosztów tych czynności, może wpływać negatywnie na określone działania podmiotów. Opłata, z uwagi na swą wysokość, może powstrzymywać podmioty (w sytuacjach, w których inicjatywa należy do tych podmiotów, a obowiązek dokonania czynności nie wynika z władztwa państwowego) od zwracania się do organów państwowych o dokonanie tych czynności, które z opłatą są związane. Przykładem może być opłata skarbowa za zezwolenie na dopuszczenie do obrotu na rynku wewnętrznym leków zagranicznych, której stawki określono na bardzo wysokim poziomie, a mimo to w krótkim czasie jeszcze je podwyższono⁹. Wysoka opłata reglamentuje zatem obrót takimi lekami na rynku krajowym,

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 V 1933 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U., nr 34, poz. 161; zm. Dz. U. z 1984 r., nr 13, poz. 53).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 XII 1975 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. nr 46, poz. 241); stawkę opłaty za takie zezwolenie określiło

Oddziaływanie negatywne opłaty skarbowej na postawy podmiotów nią obciążonych staje się wyraźniejsze w przypadkach, w których wysokość opłaty kształtuje się faktycznie bez nawiązywania do kosztów czynności, z jakimi jest ona związana. W okresie funkcjonowania opłaty skarbowej w Polsce Ludowej można wymienić wiele przykładów takich rozwiązań¹⁰, choćby przypadek wiązania wysokości opłaty skarbowej za zezwolenie na nabycie nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości przez cudzoziemców z sumą nabycia tej nieruchomości, zależność między wysokością opłaty za zezwolenie na wywóz za granicę dzieł sztuki plastycznej lub przedmiotów o wartościach historycznej, naukowej lub artystycznej, objętych ustawowym zakazem wywozu a wartością tych dzieł lub przedmiotów, między wysokością opłaty za zezwolenie na przeniesienie własności samochodu nabytego na warunkach ograniczających prawo jego zbycia przed określonym terminem a wartością rynkową samochodu obowiązującą w dniu przeniesienia własności i inne. Motywem takiej konstrukcji opłaty jest, jak już wspominałam, z jednej strony dążenie państwa do wywołania określonych zachowań podmiotów, a w rezultacie ograniczenie przypadków nabywania nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców, wywożenia za granicę dzieł sztuki, przenoszenia własności samochodu nabytego na warunkach ograniczających prawo jego zbycia przed terminem. Z drugiej strony — wiązanie wysokości opłaty z wartością przedmiotu dowodzi chęci przysporzenia funduszowi budżetowemu określonych wpływów, a więc realizacji dochodowej funkcji opłaty.

Funkcja interwencyjna uwidacznia się wyraźnie również w opłacie paszportowej¹¹. O występowaniu tej funkcji dowiadujemy się badając konstrukcję stawek opłaty.

Uzależnienie wysokości opłaty paszportowej od kraju podróży w ten sposób, że przy wyjazdach do europejskich krajów socjalistycznych stosuje się niższą stawkę, niż przy wyjazdach do krajów kapitalistycznych

w wysokości 20 tys. zł; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 V 19'8 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U, nr 13, poz. 56 podwyższyło wysokość tej opłaty do kwoty 33 500 zł.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 XII 1957 r. w sprawie szczegółowego określenia przedmiotu opłaty skarbowej, stawek opłaty oraz zwolnień od tej opłaty (Dz. U. nr 1 z 1958 r., poz. 3); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 III 1970 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. nr 7, poz. 59 z późniejszymi zmianami: Dz. U. z 1970 r., nr 24, poz. 195, Dz. U. z 1974 r., nr 17, poz. 96, Dz. U. z 1975 r., nr 15, poz. 86); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 XII 1975 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. or 46, poz. 241; zm. Dz. U. z 1977 r., nr 26, poz. 111, Dz. U. z 1978 r., nr 13, poz. 56, Dz. U. z 1978 r., nr 21, poz. 122); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 V 1083 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. nr 34, poz. 161; zm. Dz. U. z 1984 r., nr 13, poz.. 53).

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 IV 1982 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłaty paszportowej — Dz. U. nr 12, poz. 90.

dobitnie wskazuje na instrumentalny charakter tej opłaty. Tę rolę opłaty zdają się potwierdzać także inne sposoby konstruowania jej stawek, a mianowicie: wiązanie wysokości opłaty z okresem pobytu za granicą (niższe stawki przy wyjazdach czasowych niż przy stałych), uzależnienie jej od tego, czy dokument służy do jednorazowego czy wielokrotnego przekraczania granicy (niższa opłata za wznowienie paszportu uprawniającego do jednokrotnego przekroczenia granicy, wyższa za wznowienie paszportu uprawniającego do wielokrotnego przekraczania granicy).

Konstrukcja stawek opłaty paszportowej pozwala na kształtowanie, do pewnego stopnia, zasobów pieniężnych podmiotów obciążonych tą opłatą. Przejmowainie przez państwo środków pieniężnych za pośrednictwem opłaty zmniejsza w pewnym stopniu popyt na towary i usługi u podmiotów obciążonych opłatą, co powoduje, że opłata może pełnić podobne zadania jak podatki konsumpcyjne, zmniejszające globalną wielkość środków pieniężnych tych podmiotów. Zakres regulacyjnej funkcji opłaty może podlegać zmianom. W związku z tym, że istnieje zależność między wysokością opłaty paszportowej a poziomem wydatków podmiotów obciążonych tą opłatą, podnosi się, aby utrzymać nie zmieniony zakres tej funkcji opłaty, stawkę opłaty paszportowej. W przeszłości z tego rozwiązania często korzystano¹².

Oddziaływanie państwa za pośrednictwem opłat budżetowych na podmioty nimi obciążone ma różne kierunki i sfery..

O oddziaływaniu represyjnym opłat, rozumianym jako zaspokojenie społecznego poczucia sprawiedliwości, można mówić zwłaszcza w odniesieniu do opłaty sądowej w postępowaniu karnym, a to wskutek powiązania przedmiotu tej opłaty z wyrokiem skazującym i podstawy wymiaru z wysokością orzeczonej kary¹³. Szukając motywów dla takiej konstrukcji, tylko do pewnego stopnia można rzecz ujmować w ten sposób, że im większe przestępstwo, a zatem i wyższa kara, tym większe zaabsorbowanie aparatu sądowego i tym samym wyższa opłata. Poprzez związek wysokości opłaty z wysokością wymierzonej kary w taki sposób, że osoby bardziej winne uiszczają wyższą opłatę, opłata staje się dodatkową sankcją dla skazanego, tym większą, im większa jest jego wina. Funkcją opłaty w tym postępowaniu jest również takie oddziaływanie na jego podmioty, aby te, uruchamiając aparat wymiaru sprawiedliwości, czyniły to w sposób rozważny i zasadny.

Płatnikiem opłaty sądowej w postępowaniu karnym jest zasadniczo skazany. Płatnikiem może być jednak również oskarżyciel prywatny

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 IV 1973 r. w sprawie opłaty paszportowej — Dz. U. nr 18, poz. 106; zm. Dz. U. nr 28 z 1973 r., poz. 157, Dz. U. z 1976 r., nr 17, poz. 106, Dz. U. z 1980 r., nr 12, poz. 90.

¹³ Obwieszczenie ministra sprawiedliwości z dnia 8 VIII 1983 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 23 VI 1973 r. o opłatach w sprawach karnych — Dz. U. nr 49, poz. 223.

lub pokrzywdzony, a mianowicie wówczas, gdy sąd wydał wyrok uniewinniający w sprawach z oskarżenia prywatnego lub w których oskarżycielem jest wyłącznie pokrzywdzony. Opłatę od oskarżyciela prywatnego i posiłkowego pobiera się tylko i wyłącznie w razie wydania wyroku uniewinniającego i to wtedy, gdy skarga okaże się w całości lub w części bezzasadna. Po stronie oskarżyciela posiłkowego obowiązek uiszczenia opłaty powstaje, gdy będzie popierał oskarżenie mimo odstąpienia prokuratora od oskarżenia, czyli wówczas, gdy w ocenie oskarżyciela publicznego odpadły podstawy do podtrzymywania oskarżenia. W stosunku do oskarżeń wynoszonych do sądu i popieranym przez oskarżyciela posiłkowego lub prywatnego opłata w sprawach karnych pełni rolę instrumentalną. W szczególności chroni ona organy wymiaru sprawiedliwości przed wnoszeniem przez te podmioty bezzasadnych oskarżeń.

Funkcję interwencyjną mogą realizować opłaty także w sądowym postępowaniu cywilnym. W celu skłonienia stron do szukania zgodnego rozwiązania zagadnień spornych i unikania przez to przewlekłych sporów, państwo niekiedy różnicuje wysokość opłat sądowych w postępowaniu cywilnym w zależności od rodzaju czynności procesowej; pobór wpisu w całości lub określonej jego części zależy od fazy postępowania sądowego: inna jest wysokość wpisu przy wnoszeniu powództwa albo interwencji ubocznych, inna przy wnoszeniu rewizji albo skargi¹⁴, Zachęcanie stron do zgodnego, w miarę możliwości, ustalania treści wniosku ma szczególne znaczenie w sprawach z zakresu prawa rzeczowego, w kwestiach dotyczących zniesienia współwłasności czy działu, w sprawach z zakresu prawa osobowego, rodzinnego, opiekuńczego, kurateli i prawa spadkowego. Wyraża się ono bowiem w konieczności badania licznych dokumentów, świadków, wyjazdów w teren dla przeprowadzenia oględzin, których takie sprawy zwykle wymagają, a więc ponoszenia znacznych nakładów pracy i kosztów przy ich rozszkoleniu. Zgodne ustalenie przez strony treści wniosku pozwala tych kosztów uniknąć.

Również opłaty w sądowym postępowaniu administracyjnym mogą być wykorzystywane przez państwo w roli instrumentu oddziaływającego na postawy podmiotów, których dotyczą. Skuteczność obrony praw obywatela w stosunkach administracyjnych zależy od łatwości dostępu do sądu, ta zaś zdeterminowana m. in. przez konstrukcję opłat sądowych.

Kwestia ustalenia opłat i ich wysokości w postępowaniu przed sądami administracyjnymi może być rozpatrywana z dwóch punktów widzenia. Widziana od strony funkcji kontroli praworządności w działaniu organów administracji sprawowanej przez sądy może uzasadniać bez-

¹⁴ Ustawa z dnia 16 IX 1932 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych — Dz. U. nr 31, poz. 215.

płatność postępowania sądowego. Z drugiej jednak strony względy społeczne przemawiają za ograniczeniem możliwości zaskarżania decyzji organu administracyjnego. Niczym bowiem nie krępowana dostępność drogi sądowej może być wykorzystywana dla szerzenia się przypadków pie-niactwa, nieuzasadnionego przewlekania postępowania sądowego, a zatem i wzrostu społecznych jego kosztów.

Funkcja interwencyjna opłat w postępowaniu administracyjnym wy-raża się w regulowaniu napływu skarg do sądu. Jej realizacja następuje za pośrednictwem odpowiednio skonstruowanych stawek i zwolnień od opłaty¹⁵. Na tym tle warto zwrócić uwagę na dyskusję w literaturze prawnoadministracyjnej, dotyczącą charakteru legitymacji strony do udziału w postępowaniu administracyjnym. Zwolennicy tzw. subiektywnej legitymacji strony przyjmują, że samo przekonanie podmiotu o tym, że ma interes prawny, który powinien być chroniony, stanowi wystarczającą przesłankę do uznania go za stronę i podjęcia czynności procesowych¹⁶. Rozstrzygnięcie o tym, czy interes ten jest oparty na prawie czy też nie, następuje w decyzji, tj. po zakończeniu postępowania.

Reprezentanci tzw. obiektywnej legitymacji procesowej operują natomiast taką konstrukcją pojęcia strony, która wymaga zbadania przed wszczęciem postępowania, czy istnieje przepis prawny na podstawie którego można uznać dany interes jako prawny¹⁷. W świetle tej koncepcji celem postępowania administracyjnego staje się merytoryczne roz-

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 VIII 1980 r. w sprawie wpisu od sitearg na decyzje administracyjne — Dz. U. nr 20, poz. 73.

¹⁶ Przykładowo: F. Longchamp's, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką*, w: *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków—Warszawa 1964, s. 167; M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, w: *Księga pamiątkowa ku czci K. Stefki*, Warszawa—Wrocław 1967, s. 442 i n.; E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 90; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa—Poznań 1975, s. 95; tenże: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa—Poznań 1982, s. 115 i n.

¹⁷ przykładowo: W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 71; J. Jędrośka, *Sytuacja prawna strony w socjalistycznych kodyfikacjach postępowania administracyjnego*, w: *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, pod red. L. Bara, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1971, s. 212; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976., s. 46; K. Jandy-Jędrośka, J. Jędrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. *Mil*, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 190; J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo 1979, nr 11; J. Borkowski, J. Jędrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 112 i n. Koncepcję tzw. obiektywnej legitymacji procesowej strony przyjmuje również sąd administracyjny w wyroku NSA z 20 VIII 1981 r., SA 1452/81.

strzygnięcie, zgodnie z obowiązującym prawem, o treści i zasięgu praw i obowiązków podmiotu, a nie badanie, czy jest on stroną lub też nie. Wśród wielu zalet tej koncepcji (m. in. przestrzeganie właściwości organów państwowych, jednakowe traktowanie czynności postępowania wszczynanego na wniosek i z urzędu) zachowanie zasad ekonomii postępowania wydaje się tu być szczególnie ważną.

Zdając sobie sprawę z tego, że nie każda zaskarżana decyzja administracyjna ma swoje obiektywne uzasadnienie, a skarżący mimo to uruchamia postępowanie sądowe, można sformułować pod adresem ustawodawcy wniosek, aby nakładał na skarżącego bez dostatecznego uzasadnienia stosunkowo wysoką opłatę. W rozwiązaniu takim funkcja interwencyjna opłaty znalazłaby pełniejsze rozwinięcie. W szczególności można byłoby tu mówić o oddziaływaniu prewencyjnym — rozumianym jako wychowawcze oddziaływanie opłaty na podmioty nią obciążone i szerszej, na społeczeństwo — czy nawet represyjnym. Orzekając wyższą opłatę wobec bezzasadnie skarżącego, sąd zmierzałby do przekonania go o niedopuszczalności na przyszłość podobnego zachowania się. Oddziaływanie sądu na pozostałych uczestników postępowania, tj. świadków, otoczenie skarżącego, społeczeństwo następowałoby w drodze przekonywania, skłaniania do pozytywnego reagowania na wzory.

Dotychczasowe uwagi skłaniają do wniosku, że opłaty polskiego systemu budżetowego są wykorzystywane jako instrument realizacji polityki finansowej. Państwo steruje działalnością lub zachowaniami określonych podmiotów stosując odpowiednią konstrukcję opłat. Oddziaływanie państwa na podmioty obciążone opłatami następuje poprzez stosowne ustalenie przedmiotu, zniżek i zwolnień, a zwłaszcza stawek.

Operowanie stawkami opłat zasadniczo wpływa na zakres i skuteczność realizacji ich funkcji interwencyjnej. W polskim systemie opłat budżetowych występują opłaty, które są wyrazem prawidłowego zróżnicowania ich stawek, z punktu widzenia pełnienia przez te opłaty funkcji interwencyjnej (np. opłata skarbową), jak i opłaty, w których zróżnicowanie stawek jest niewystarczające, aby ta funkcja mogła być w pełni realizowana (np. opłaty sądowe). Zdając sobie sprawę z tego, że główną funkcją opłat jest funkcja dochodowa (mimo że wpływy z nich uzyskiwane nie odgrywają roli pierwszoplanowej w strukturze dochodów budżetowych, a nawet jest to jedno z mniej liczących się źródeł pod względem wagi finansowej) należy również uznać, że posługiwanie się opłatami w polskim systemie budżetowym jest uzasadnione celami pozafiskalnymi. Warto tu jednocześnie sformułować postulat szerszego niż dotychczas wykorzystania przez państwo opłat w celu ich oddziaływania na procesy gospodarcze i postawy podmiotów, których one dotyczą.

INTERVENTIONAL FUNCTION OF DUES IN THE POLISH BUDGETARY SYSTEM

Summary

Executing its policy in the domain of finances the State can employ dues of various kinds. A substantial number of the dues calls for their classification.

The said classification can be performed with the use of different criteria. Yet, the most common one is the subjective vs. objective criterion. The first systemizes dues in the respect of active and passive subjects of the dues., while the second, in the respect of multiobjective activity of public organs. The said classification is not the closed one, as in any of the mentioned groups of dues the further divergency is observed: A variety and number of dues call for the selection of those, for the need of the study, which are mostly employed by the State in order to affect the behavior of subjects burdened with them.

Exercising the State's influence by means of dues can be of a various range and character. They can react in a positive, stimulating way, or: negatively, halting certain situations or acts of the subjects concerned. They can have their impact by way of prevention, i.e. influencing the future acts, or by way of repression.

The State can control the activity or behavior of the concerned subjects employing a proper structure of dues. The State's reaction consists in. stalling an object of dues., reductions, exemptions and first and foremost the rates. Operating with the rates can substantially affect the range and effectiveness of realizing the interventional function. There are dues in the Polish budgetary system which are the example of a correct differentiation of their rates from the viewpoint of the dues' interventional function, but there are also ones which reveal an insufficient differentiation of the rates in order to realize that function properly. Being aware of the fact that the fiscal function is the main one in the area of dues, one has to recognize that employment of dues in the Polish budgetary system is also justified by non fiscal goals.