

ZBIGNIEW OFIARSKI

Uniwersytet Szczeciński

zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0003-1675-933X

Opłata paszportowa – charakter prawny, konstrukcja, funkcje i przeznaczenie wpływów

**Passport fee – its legal nature, structure,
functions and purpose of proceeds**

Streszczenie. W opracowaniu przedstawiono elementy prawnej konstrukcji opłaty paszportowej, zidentyfikowano jej charakter prawny, realizowane funkcje oraz dokonano analizy zasad poboru tej opłaty unormowanych w przepisach ustawy o dokumentach paszportowych. Wniesienie opłaty paszportowej jest niezbędnym warunkiem wszczęcia procedury w sprawie wydania lub odmowy wydania paszportu. Obowiązek ich wnoszenia związany jest z wydawaniem paszportów oraz paszportów tymczasowych i nie obejmuje procedury wydawania paszportów dyplomatycznych i służbowych. Opłaty paszportowe są źródłem dochodów budżetu państwa pobieranych przez wojewodów i konsulów. W ustawie o dokumentach paszportowych ustalono przedmiot opłaty paszportowej, podmioty zobowiązane do jej wnoszenia, zwolnienia z tego obowiązku oraz zasady określania przez Radę Ministrów stawek tych opłat, w tym również stawek obniżonych. W celach porównawczych poddano analizie wybrane akty prawne normujące

zakres stosowania opłat paszportowych w Polsce w okresie międzywojennym i w latach poprzedzających transformację ustrojowo-gospodarczą zapoczątkowaną w 1990 r. W opracowaniu pozytywnie zweryfikowano tezę o publicznoprawnym charakterze opłaty paszportowej. Ustalono, że pełnione są przez nią funkcje fiskalne i pozafiskalne. W toku prowadzonych badań zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz uzupełniającą metodę empiryczno-analityczną.

Słowa kluczowe: paszport; organ paszportowy; opłata publiczna; opłata paszportowa; budżet państwa.

Abstract. This article presents the elements of the legal structure of a passport fee. Author identifies its legal nature, performed functions and analyses rules of collection of this fee which are regulated in the provisions of the Passport Documents Act. Payment of the passport fee is a necessary condition for initiating a procedure of issuing or refusing to issue a passport. The obligation to pay that fee is related to the issuance of a passport and temporary passport and does not cover the procedure of issuing diplomatic and service passports. Passport fees are a source of a state budget revenue collected by voivodes and consuls. The Passport Documents Act establishes the subject of the passport fee, the entities obliged to pay it, exemptions from this obligation and the rules to be established by the Council of Ministers on determining the rates of these fees, including reduced rates. For the purpose of a comparison, selected legal acts regulating the scope of an application of passport fees in Poland in the interwar period and in the years preceding the political and economic transformation initiated in 1990 were analysed. The study positively verified the thesis on the public-law nature of the passport fee. It was established that it performs fiscal and non-fiscal functions. In the course of the research, the dogmatic and legal method was applied and, complementarily, empirical and analytical method.

Keywords: passport; passport authority; public fee; passport fee; state budget.

1. Wprowadzenie

W ustawie z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych¹ usystematyzowano przepisy określające zasady wnoszenia opłat za wyda-

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 410 ze zm., dalej: u.d.p.

nie dokumentów paszportowych. Regulacje ustawowe nie są wyczerpujące, ponieważ upoważniono Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia², wysokości opłat za paszporty i paszporty tymczasowe wydawane przez wojewodę lub Ministra Spraw Wewnętrznych. Nawiązano więc do sposobu unormowania obowiązującego w latach 2006–2022 w odniesieniu do opłat paszportowych³. Ustawa z 2006 r. zawierała zasadnicze rozstrzygnięcia dotyczące prawnej konstrukcji opłaty paszportowej, tzn. ustalała jej przedmiot, podmioty zobowiązane do zapłaty, zwolnienia i ulgi, opłaty podwyższone, a także przeznaczenie wpływów z tego tytułu. W rozporządzeniu Rady Ministrów określono konkretną wysokość tych opłat, tryb ich wnoszenia oraz zwrotu w przypadku wydania decyzji o unieważnieniu dokumentu paszportowego. Opłaty za dokumenty paszportowe pobierano już w II Rzeczypospolitej⁴, a także po 1945 r. do czasów współczesnych⁵. Dopiero jednak od 2006 r. ustawodawca jednoznacznie stanowi, że wpływy z opłat paszportowych są źródłem dochodów budżetu państwa.

Celem opracowania jest szczegółowa analiza i ocena obowiązującego ustawodawstwa regulującego konstrukcję prawną oraz zasady wymiaru i poboru opłat paszportowych. W opracowaniu poddano weryfikacji tezę o ich szczególnym charakterze determinowanym funkcjami spełnianymi przez te opłaty, ich prawną konstrukcją oraz przeznaczeniem uzyskanych wpływów. Uzależnienie powstania obowiązku wniesienia opłaty paszportowej od zdarzenia związanego z wydaniem dokumentu paszportowego sprawia, że uwydatniają się cechy celowości i częściowej ekwiwalentno-

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2022 r. w sprawie opłat za paszport i za paszport tymczasowy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1499).

³ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 197 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie opłat za wydanie dokumentu paszportowego oraz ich zwrotu (Dz.U. Nr 25, poz. 126).

⁴ Ustawa z dnia 17 lipca 1924 r. w sprawie opłat za paszporty na wyjazd zagranicę (Dz.U. Nr 69, poz. 672); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 kwietnia 1932 r. w sprawie opłat za paszporty na wyjazd zagranicę (Dz.U. Nr 38, poz. 394); ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o paszportach (Dz.U. z 1949 r. Nr 34, poz. 254).

⁵ Dekret z dnia 14 sierpnia 1954 r. o paszportach zagranicznych (Dz.U. Nr 39, poz. 170); ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o paszportach (Dz.U. z 1967 r. Nr 17, poz. 81); ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5 ze zm.).

ści tej opłaty. Ustawowe ulgi i zwolnienia z obowiązku wnoszenia opłat akcentują również funkcje pozafiskalne. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniającą metodę empiryczno-analityczną w celu prezentacji wydajności opłat paszportowych jako źródła dochodów budżetu państwa. Oceny i wnioski nawiązują przede wszystkim do aktualnie obowiązującego stanu prawnego (wnioski *de lege lata*). W pewnym zakresie proponowane są zmiany ustawodawstwa ukierunkowane na pełniejsze upowszechnienie obowiązku wnoszenia opłat paszportowych (postulaty *de lege ferenda*).

2. Złożenie wniosku o wydanie dokumentu paszportowego jako zdarzenie kreujące obowiązek wniesienia opłaty

Według art. 52 ust. 2 Konstytucji RP⁶ każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sformułowana w ten sposób gwarancja wolności poruszania się jest przejawem ogólnej wolności osobistej wyrażonej w art. 31 ust. 2 oraz w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, a także określonego w art. 47 Konstytucji RP prawa decydowania o swoim życiu osobistym⁷. Z przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do paszportu jest prawem do dokumentu, w którym państwo poświadcza tożsamość i deklaruje ochronę osoby jego posiadacza. W związku z otrzymaniem paszportu określonego państwa jego posiadacz może domagać się, w czasie pobytu za granicą, pomocy i opieki ze strony organów państwa wystawiającego paszport⁸. Przede wszystkim paszport jest dokumentem podróży wydawanym obywatelowi zgodnie z procedurą unormowaną w prawie wewnętrznym, uprawniającym do wyjazdu za granicę oraz po-

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁷ M. Balcerzak, *Komentarz do art. 52 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1237.

⁸ H. Ciepla, J. Ignaczewski, J. Skibińska-Adamowicz, *Komentarz do spraw rodzinnych*, Warszawa 2014, s. 833.

wrotu do kraju⁹. Z art. 5 ust. 1 i 3 u.d.p. wynika, że prawo do posiadania paszportu przysługuje każdemu obywatelowi polskiemu, natomiast pozbawienie lub ograniczenie prawa do jego posiadania może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie. Przyjęcie takiej gwarancji ustawowej sprawia, że obywatel ma status strony w postępowaniu dotyczącym wydania lub odmowy wydania dokumentu paszportowego¹⁰.

Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.d.p. dokumentami paszportowymi są: paszport, paszport tymczasowy, paszport dyplomatyczny i paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Funkcje dokumentu paszportowego określono w art. 3 u.d.p., tzn. uprawnia on do przekraczania granicy oraz potwierdza obywatelstwo polskie i tożsamość jego posiadacza. Z art. 20 u.d.p. wynika, że paszporty oraz paszporty tymczasowe wydaje się odpłatnie, a paszporty dyplomatyczne i paszporty służbowe wydawane są bezpłatnie. Wydanie paszportów i paszportów tymczasowych ustawodawca wiąże z obowiązkiem wniesienia określonej opłaty¹¹. Uiszczenie opłaty nie stanowi jednak gwarancji otrzymania paszportu. Ustawowy zwrot „wydanie paszportu” zdefiniowano w art. 2 pkt 13 u.d.p. i powinien on być rozumiany jako ogół czynności materialno-technicznych mających na celu sporządzenie dokumentu paszportowego dla osoby uprawnionej do jego posiadania, począwszy od przyjęcia wniosku o jego wydanie aż do personalizacji tego dokumentu. W pozostałym zakresie formą prawną stosowaną w sprawach dotyczących dokumentów paszportowych jest decyzja administracyjna, np. w sprawie odmowy ich wydania¹². Według art. 2 pkt 8 u.d.p. personalizacją jest wprowadzenie do blankietu dokumentu paszportowego¹³ albo blankietu naklejki personalizacyjnej¹⁴, przez

⁹ P. Wilczyński, *Dowody osobiste i paszporty* [w:] M. Stahl (red.), *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2005, s. 107.

¹⁰ J. Boć, *Obywatelskie prawo do otrzymania paszportu* [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 446.

¹¹ E. Komorowski, *Prawo o obywatelstwie i prawo o cudzoziemcach* [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2005, s. 191.

¹² J. Wilk, *Administracyjne prawo osobowe* [w:] M. Miemiec (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 44.

¹³ Według art. 2 pkt 1 u.d.p. blankiet dokumentu paszportowego to niespersonalizowana książeczka dokumentu paszportowego.

uprawniony podmiot, danych osoby, której ma być wydany taki dokument, oraz danych dotyczących samego dokumentu.

W art. 48 u.d.p. wskazano okoliczności uzasadniające wydanie paszportu tymczasowego. Dokument ten wydaje się: osobie przebywającej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (na czas oczekiwania na odbiór właściwego paszportu); osobie, od której pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe, a przeszkoda ta ma charakter czasowy; w nagłych przypadkach (tzn. na powrót do miejsca stałego pobytu, związanych z chorobą albo chorobą lub pogrzebem członka rodziny, związanych z prowadzoną działalnością zawodową, związanych z realizacją obowiązku nauki przez osobę nieposiadającą zdolności do czynności prawnych lub mającą ograniczoną zdolność do czynności prawnych, która nie ukończyła 18. roku życia, z rozwojem jej indywidualnych umiejętności lub w razie konieczności zapewnienia opieki tej osobie); osobie przebywającej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, której nie nadano numeru PESEL, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli okoliczności uniemożliwiają lub znacznie utrudniają nadanie numeru PESEL, a wydanie paszportu tymczasowego jest niezbędne ze względu na ochronę istotnych praw i interesów osoby, której ma być on wydany. W szczególnie uzasadnionych przypadkach paszport tymczasowy można wydać osobie, która posiada paszport, paszport dyplomatyczny lub paszport służbowy. Ponadto w wyjątkowych przypadkach uzasadnionych ważnym interesem państwa, paszport i paszport tymczasowy może wydać Minister Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z art. 19 u.d.p. paszport tymczasowy jest ważny przez okres w nim wskazany, ale nie dłużej niż przez 365 dni od daty jego wydania.

Z art. 48 u.d.p. wynika, że można wydać paszport tymczasowy zarówno w okolicznościach względnie precyzyjnie określonych przez ustawodawcę, jak i w innych sytuacjach umożliwiających uprawnionemu organowi podjęcie w tym zakresie relatywnie swobodnej decyzji. Elastyczność działania uprawnionego organu wyznaczają granice użytych w tym przepisie ustawy zwrotów niedookreślonych „szczególnie uzasad-

¹⁴ Stosownie do postanowień art. 2 pkt 5 u.d.p. naklejka personalizacyjna to spersonalizowany blankiet przeznaczony do wklejenia do paszportu tymczasowego.

nione przypadki” oraz „wyjątkowe przypadki motywowane ważnym interesem państwa”. Paszport tymczasowy w zasadzie wydawany jest odpłatnie, a formą tej odpłatności jest opłata paszportowa. Wyjątek od tej reguły wyraźnie określono w art. 23 u.d.p. w związku z art. 27 ust. 2 u.d.p. Nie pobiera się opłaty za paszport tymczasowy wydany z urzędu (przez wojewodę, konsula lub Ministra Spraw Wewnętrznych), jeżeli przemawiają za tym ważne okoliczności.

Obowiązku uiszczenia opłaty nie można utożsamiać z wąsko rozumianym wyrażeniem „wydanie paszportu”, o czym przesądza art. 24 u.d.p. stanowiący, że po złożeniu wniosku o wydanie paszportu lub paszportu tymczasowego wniesiona opłata nie podlega zwrotowi. Nawet w ustawowo określonych przypadkach odmowy wydania dokumentu paszportowego wniesiona opłata nie zostanie zwrócona wnioskodawcy. Jedną z przesłanek uzasadniających odmowę wydania paszportu, wskazaną w art. 54 ust. 1 pkt 5 u.d.p., jest niewniesienie przez wnioskodawcę wymaganej opłaty paszportowej. Obowiązek wniesienia opłaty, zgodnie z art. 36 pkt 3 i 4 u.d.p., powstaje już w momencie składania wniosku o wydanie dokumentu paszportowego, a więc w chwili, w której jeszcze nie jest znany finalny efekt tego postępowania. Argumenty o konieczności wiązania tej opłaty ze wszystkimi etapami postępowania dotyczącego sprawy paszportowej zawarte są także w art. 25 ust. 1 u.d.p. upoważniającym Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłaty paszportowej. Ustalając wysokość tej opłaty Rada Ministrów, powinna m.in. uwzględnić koszty produkcji i dystrybucji dokumentów do organów paszportowych oraz koszty rzeczowe i osobowe związane z ich wydaniem.

Obowiązek wniesienia opłaty nie powstaje w przypadku wydania paszportu dyplomatycznego lub służbowego. Organem właściwym do wydawania tych paszportów jest Minister Spraw Zagranicznych, a ich personalizacji dokonuje Minister Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z art. 18 u.d.p. wymienione wyżej paszporty są ważne przez okres w nich wskazany, nie dłużej jednak niż przez 10 lat od daty ich wydania. Paszporty dyplomatyczne są wydawane wyłącznie osobom wymienionym enumeratywnie w art. 49 u.d.p., tzn.:

- Prezydentowi RP, marszałkom i wicemarszałkom Sejmu oraz Senatowi, Prezesowi i wiceprezesom Rady Ministrów, ministrom, sekretarzom i podsekretarzom stanu, Prezesowi, wiceprezesowi i sędziom Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszemu Prezesowi i Prezesom Sądu Najwyższego, Prezesowi i wiceprezesom NSA (oraz małżonkom tych osób, jeżeli towarzyszą im w podróży służbowej poza granicami kraju),
- Prokuratorowi Generalnemu, Prokuratorowi Krajowemu i pozostałym zastępcom Prokuratora Generalnego, Szefowi Kancelarii Prezydenta RP, Szefowi Biura Bezpieczeństwa Narodowego, ambasadorowi – specjalnemu przedstawicielowi Prezydenta RP, sekretarzom i podsekretarzom stanu w Kancelarii Prezydenta RP, posłom i senatorom, a także posłom do Parlamentu Europejskiego wybranym w RP,
- osobom wykonującym zadania służby zagranicznej i posiadającym stopień dyplomatyczny, wojewodom i wicewojewodom, marszałkom, wicemarszałkom i członkom zarządów województw,
- osobom zajmującym stanowiska lub pełniącym funkcje związane z przywilejami i immunitetami dyplomatycznymi lub osobom skierowanym do pracy w organizacjach międzynarodowych,
- wymienionym w art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej¹⁵ członkom rodziny osób wykonujących zadania służby zagranicznej i posiadających stopień dyplomatyczny, tzn. małżonkowi, dzieciom (w wieku do 18 lat bądź będących w wieku określonym przepisami o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych), osobom niepełnosprawnym (niezdolnym do samodzielnej egzystencji¹⁶ i wymagających stałej opieki członka służby zagranicznej), o ile członkowie rodziny pozostają z nimi we wspólnocie domowej i przesiedlają się z nimi za granicę (członkowie rodzin nieprzesiedlający się za granicę mogą otrzymać paszport dyplomatyczny w celu odwiedzin tych osób).

Prawo do otrzymania paszportu dyplomatycznego mają byli Prezydenci RP, byli Prezesi Rady Ministrów oraz byli Ministrowie Spraw Zagranicznych, których powołano do pełnienia tych funkcji nie wcześniej

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 406.

¹⁶ Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz.U. z 2023 r. poz. 156 ze zm.).

niż od dnia 24 sierpnia 1989 r. Na wniosek Komendanta Służby Ochrony Państwa paszport dyplomatyczny wydaje się funkcjonariuszom SOP w związku z realizacją zadań służbowych poza granicami RP. W piśmiennictwie zakwalifikowano paszport dyplomatyczny do kategorii instrumentów umożliwiających jak najpełniejszą realizację zadań przez instytucje publiczne. Sprawność działania tych instytucji m.in. osiągana jest poprzez wymianę doświadczeń na forum międzynarodowym pomiędzy przedstawicielami najważniejszych organów w państwie z ich odpowiednikami poza jego granicami. Jednym z instrumentów temu służących jest paszport dyplomatyczny, który umożliwia sprawne pokonywanie granic międzypaństwowych i podnosi rangę osoby nim dysponującej¹⁷.

Według art. 50 u.d.p. paszport służbowy wydaje się członkom służby zagranicznej nieposiadającym stopnia dyplomatycznego oraz innym osobom skierowanym do wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej, a także członkom ich rodzin w rozumieniu art. 7 pkt 2 ustawy o służbie zagranicznej, jeżeli pozostają z tymi osobami we wspólnocie domowej i przesiedlają się z nimi za granicę. Paszport służbowy można wydać członkom rodzin ww. osób, nieprzesiedlającym się za granicę, w celu ich odwiedzin. Na wniosek kierownika urzędu obsługującego członka Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu paszport służbowy wydaje się pracownikom tych jednostek. Na podstawie art. 53 u.d.p. Minister Spraw Zagranicznych może, w przypadkach uzasadnionych potrzebą ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, podjąć decyzję o wydaniu paszportu dyplomatycznego lub paszportu służbowego również obywatelom polskim innym niż wskazani w art. 49 i art. 50 u.d.p.

¹⁷ K. Strzępek, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r. (sygn. akt Kp 5/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 164. W tym zakresie sformułowano także poglądy odmienne, np. P. Chybalski, *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2008, nr 3–4, s. 243.

3. Ogólna charakterystyka opłat paszportowych jako kategorii opłat administracyjnych

Brak legalnej definicji opłaty, w tym opłaty publicznej, istotnie utrudnia identyfikację cech charakteryzujących ten rodzaj daniny publicznej. W art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸ w kategorii „daniny publiczne” wymieniono opłaty. W ten sposób wyodrębniono je spośród innych typów takich danin, którymi są podatki, składki, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Przedstawiając istotę opłat publicznych, często konfrontuje się je z podatkami. Niektóre ekonomiczne i prawne cechy podatków i opłat są wspólne. Każda z tych danin publicznych ma charakter świadczenia pieniężnego wprowadzanego w drodze ustawy, przymusowego i bezzwrotnego, ustalanego jednostronnie przez państwo¹⁹. Po stronie podmiotu zobowiązanego powstają analogiczne skutki ekonomiczne, tzn. zmniejszenie jego zasobów pieniężnych. Podstawowa różnica między podatkiem i opłatą publiczną polega na tym, że opłatę pobiera się w związku z konkretnymi czynnościami organów państwa lub samorządu terytorialnego. W konstrukcji opłaty zawiera się indywidualna powinność do zapłaty za konkretne świadczenie niepieniężne otrzymywane przez podmiot ją wnoszący²⁰. Ekwiwalentność opłaty może jednak pozostawać w różnych relacjach wobec wartości tego świadczenia, tj. pełnej, częściowej lub zerowej. W tym ostatnim przypadku opłata jest *de facto* podat-

¹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

¹⁹ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne a inne formy władczych dochodów publicznych* [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesora Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 396.

²⁰ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 133; B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Toruń 2008, s. 38.

kiem²¹. Podstawowym celem opłat publicznych jest zabezpieczenie środków niezbędnych do realizacji zadań przez podmioty prawa publicznego (cel fiskalny). Wiele opłat realizuje również cele pozafiskalne, np. interwencyjne (w sferze gospodarczej i społecznej), stymulacyjne (w aspekcie pozytywnym lub negatywnym²²), wyrównawcze oraz ewidencyjno-kontrolne²³.

Stosowane są w polskiej doktrynie prawa finansowego różne klasyfikacje opłat będących źródłami dochodów budżetowych. Najczęściej wyodrębnia się trzy kategorie opłat, tzn. administracyjne (za czynności urzędowe), związane z szeroko rozumianym wymiarem sprawiedliwości (np. sądowe, arbitrażowe) oraz za wykonywane usługi (np. patentowe, legalizacyjne, probiercze)²⁴. Za najbardziej typową i najstarszą kategorię uważa się opłaty za usługi wykonywane przez podmioty reprezentujące państwo, w tym opłaty za realizowane czynności urzędowe²⁵. W ramach opłat administracyjnych wyróżnia się opłatę ogólną (funkcję tę współcześnie realizuje opłata skarbową) oraz opłaty szczególne nazywane również specjalnymi²⁶ (w tej grupie sytuowane są m.in. opłaty paszportowe²⁷ oraz konsularne)²⁸. Przyjmuje się, że przesłanki wyodrębnienia szczególnych opłat administracyjnych względem ogólnej opłaty administracyjnej wyni-

²¹ A. Gomułowicz, *Podatek a opłata* [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2022, s. 155–156; M. Kuśmirski, *Charakter prawny danin publicznych w polskim prawie podatkowym*, „Studia Administracyjne” 2021, nr 1, s. 34; M. Tyrakowski, *Opłaty* [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2020, s. 374.

²² C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 209; P. Smoleń, *Opłaty* [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 291.

²³ D. Antonów, *Cele opłat publicznych* [w:] W. Miemieć, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014, s. 142–143.

²⁴ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne* [w:] L. Etel (red.), *System prawa finansowego*, t. 3. *Prawo daninowe*, Warszawa 2010, s. 884–886.

²⁵ D. Antonów, *Charakter prawny opłat publicznych na przykładzie opłaty skarbowej*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 3, s. 371.

²⁶ M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1966, s. 145; L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 175.

²⁷ A. Olesińska, *Polskie prawo podatkowe*, Toruń 2012, s. 432.

²⁸ J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 165; N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1992, s. 229; J. Jaśkiewiczowa, *Prawo finansowe*, Gdańsk 1988, s. 162.

kają z merytorycznej istoty czynności urzędowej podlegającej opłacie (kryterium przedmiotowe) lub z pozycji organu wykonującego te czynności (kryterium podmiotowe)²⁹. W doktrynie często akcentowano fiskalną funkcję opłat administracyjnych jako źródeł dochodów budżetowych³⁰, a w przeszłości także funkcję reglamentacyjną niektórych opłat z tej kategorii, w tym opłat paszportowych³¹ (zwłaszcza w okresie, w którym obywatelowi nie gwarantowano prawa do otrzymania paszportu).

Opłata paszportowa, jako rodzaj opłaty administracyjnej, charakteryzuje się uniwersalnymi cechami właściwymi dla tej kategorii opłat. Ustanowiona została w drodze ustawy i obowiązuje powszechnie na terytorium całego państwa, tzn. wymierzana i pobierana jest w państwie według tych samych zasad. Odznacza się ekwiwalentnością w tym znaczeniu, że właściwy organ administracji publicznej podejmie czynność urzędową po jej wniesieniu. Zaliczając opłatę paszportową do podzbioru szczególnych (specjalnych) opłat administracyjnych, należy wskazać, że jej pobór jest związany z realizacją niektórych specyficznych czynności urzędowych w ramach konkretnych działów administracji rządowej. Opłata paszportowa ma charakter osobisty, ponieważ obowiązku jej zapłaty nie można przenieść na następców prawnych i w tym znaczeniu jest powinnością niezbywalną³². Wnoszona jest jednorazowo w związku z wydawaniem paszportu dla konkretnej osoby fizycznej, ale jednocześnie może stać się świadczeniem pieniężnym powtarzalnym w sytuacjach ponownego złożenia wniosku przez tę samą osobę o wydanie nowego paszportu.

²⁹ D. Antonów, *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017, s. 160.

³⁰ J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1985, s. 121; S. Bolland, *Wstęp do nauki finansów*, Warszawa 1985, s. 198.

³¹ K. Ostrowski, *Prawo finansowe – zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 174.

³² L. Klat-Wertelecka, *Istota opłat w prawie administracyjnym* [w:] E. Klat-Wertelecka, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 31.

4. Rodzaje opłat za wydawane dokumenty paszportowe

Z przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o dokumentach paszportowych wynika, że stosowane są dwa rodzaje opłat paszportowych (podstawowe i obniżone), a ponadto opłaty konsularne za paszporty wydawane przez konsula. W ustawie określono kryteria podmiotowo-przedmiotowe, które powinny być uwzględniane przy ustalaniu konkretnych wysokości opłat paszportowych przez upoważnione przez ustawodawcę organy, tzn. Radę Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych. W porównaniu do stanu prawnego ukształtowanego ustawą z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych zrezygnowano ze stosowania opłat podwyższonych za wydanie nowego paszportu przed upływem terminu ważności dotychczas posiadanego paszportu, jeżeli został on utracony lub zniszczony z przyczyn zawinionych przez jego posiadacza. Wprowadzono w art. 46 u.d.p. możliwość wydania tej samej osobie w wyjątkowych przypadkach drugiego paszportu. W szczególności może to być uzasadnione: względami ochrony jej życia i zdrowia, poważnymi trudnościami w prowadzeniu przez nią działalności humanitarnej lub zawodowej, posiadaniem w paszporcie wiz lub pieczęci potwierdzających przekraczanie granicy państw lub pobyt na ich terytorium, uniemożliwiających lub znacznie utrudniających jej wjazd na terytorium innego państwa, względami bezpieczeństwa państwa. Okoliczności takie muszą być uprawdopodobnione. Zgodnie z art. 17 ust. 3 u.d.p. drugi paszport wydany na podstawie art. 46 u.d.p. jest ważny przez 3 lata od daty jego wydania.

Na podstawie art. 25 u.d.p. upoważniono Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłat za paszporty i paszporty tymczasowe wydawane przez wojewodę lub Ministra Spraw Wewnętrznych³³. Zgodnie z wytycznymi ustawodawcy Rada Ministrów, określając wysokość opłat, powinna uwzględnić koszty produkcji i dystrybucji dokumentów do organów paszportowych, koszty rzeczowe i osobowe związane z ich wydaniem, a także zróżnicować wysokość opłat w zależności

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2022 r. w sprawie opłat za paszport i za paszport tymczasowy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1499).

od rodzaju dokumentu paszportowego. Ustawodawca akcentuje w ten sposób cechę ekwiwalentności opłat paszportowych. Ponadto przy ustalaniu obniżonych opłat paszportowych Rada Ministrów powinna uwzględniać potrzebę zapewnienia dostępu do dokumentów niezależnie od sytuacji materialnej osób ubiegających się o ich wydanie. W ustawie ustalono także algorytm wyznaczający maksymalną wysokość podstawowej opłaty paszportowej, która nie może przekroczyć 5% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej z roku poprzedniego³⁴, ogłoszonego przez Prezesa GUS³⁵.

Aktualnie obowiązujące stawki opłat paszportowych są niższe od ich ustawowego limitu wynoszącego 317 zł. Podstawowa opłata za paszport wynosi 140 zł (44,16% limitu ustawowego), a za paszport tymczasowy 30 zł (9,46% limitu ustawowego). Opłata za drugi paszport, wydawany zgodnie z art. 46 u.d.p., wynosi 280 zł. Ustawodawca w ogóle nie określa sposobu ustalenia wysokości opłaty za wydanie drugiego paszportu w nadzwyczajnych okolicznościach. Przyjęcie tej opłaty na poziomie dwukrotnie wyższym od podstawowej opłaty paszportowej nie mieści się w granicach delegacji ustawowej sformułowanej w art. 25 u.d.p. Nie można zaakceptować interpretacji art. 25 ust. 1 pkt 1 u.d.p., że wydanie drugiego paszportu tej samej osobie umożliwia „zróżnicowanie wysokości opłaty w zależności od rodzaju dokumentu paszportowego”. Rodzaje tych dokumentów wymieniono w art. 2 pkt 4 u.d.p. i są to: paszport, paszport tymczasowy, paszport dyplomatyczny i paszport służbowy. Drugi paszport wydawany tej samej osobie nie jest nowym rodzajem dokumentu paszportowego. Opłata w wysokości 280 zł nie przekracza natomiast ustawowego limitu kwotowego (wynosi 88,33% tego limitu).

Podmioty uprawnione do wniesienia obniżonej opłaty paszportowej wyczerpująco wymieniono w art. 21 ust. 1 u.d.p. Maksymalne dopuszczalne obniżki ustalono w art. 21 ust. 3 u.d.p. Z tych ustaleń wynika, że

³⁴ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2022 r. wyniosło 6346,15 zł – por. komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 r. (M.P. z 2023 r. poz. 171).

³⁵ Na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.).

opłata za paszport wydawany osobom małoletnim do 12. roku życia nie może być wyższa od 80% opłaty podstawowej (aktualnie Rada Ministrów ustaliła tę opłatę na poziomie 30 zł, a więc 21,43% opłaty podstawowej). Wydanie paszportu dla osoby małoletniej następuje z zachowaniem szczególnej procedury³⁶. Opłata nie wyższa niż 50% opłaty podstawowej jest pobierana za paszporty wydawane: osobom małoletnim między 12. a 18. rokiem życia; uczniom i studentom między 18. a 26. rokiem życia; emerytom i rencistom oraz współmałżonkom tych osób pozostającym na ich wyłącznym utrzymaniu; osobom pobierającym renty socjalne³⁷; osobom niepełnosprawnym³⁸ oraz współmałżonkom tych osób pozostającym na ich wyłącznym utrzymaniu; innym osobom (przebywającym w domach pomocy społecznej lub w zakładach opiekuńczych lub korzystającym z pomocy społecznej w formie zasiłków stałych³⁹); osobom pobierającym specjalny zasiłek opiekuńczy, świadczenie pielęgnacyjne lub zasiłek dla opiekuna⁴⁰; kombatantom oraz osobom o podobnym statusie⁴¹; osobom mającym status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych⁴²; osobom, które świadczyły pracę po 1956 r. na rzecz organizacji politycznych i związków zawodowych nielegalnych w rozumieniu przepisów obowiązujących do kwietnia 1989 r. albo nie wykonywały pracy przed dniem 31 lipca 1990 r. na skutek represji politycznych albo zostały pozbawione możliwości wykonywania swojego zawodu przed dniem 31 lipca 1990 r. na skutek represji politycznych za działania na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce,

³⁶ A. Kosobudzka, *Paszport dla małoletniego*, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 15, s. 835.

³⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 240 ze zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.).

³⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).

⁴⁰ Przyznane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390) lub ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłku dla opiekunów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1297).

⁴¹ Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2039).

⁴² Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 388).

jeżeli Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych potwierdził te okresy w drodze decyzji; żołnierzom pełniącym terytorialną służbę wojskową; strażakom ratownikom ochotniczej straży pożarnej oraz osobom, którym przyznano świadczenie ratownicze⁴³; ochotnikom pełniącym służbę w podmiotach uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego; poszkodowanym weteranom⁴⁴; członkom rodzin wielodzietnych posiadającym Kartę Dużej Rodziny (rodzicom i ich małżonkom, a także rodzicom zastępczym lub osobom prowadzącym rodzinny dom dziecka⁴⁵). Dla wyżej wymienionych osób Rada Ministrów ustaliła opłatę paszportową w wysokości 70 zł, a więc na poziomie 50% opłaty podstawowej.

Za paszport wydawany dla osoby małoletniej do 12. roku życia, będącej członkiem rodziny wielodzietnej posiadającej Kartę Dużej Rodziny, pobiera się opłatę w kwocie 15 zł (tj. 10,71% opłaty podstawowej, natomiast według art. 21 ust. 3 pkt 3 u.d.p. mogłaby ona wynosić nawet 90% tej opłaty). W przypadku wydawania paszportów dla uczniów i studentów do 25. roku życia oraz dzieci mających orzeczenie o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności, bez względu na ich wiek (będących członkami rodziny wielodzietnej posiadającej Kartę Dużej Rodziny), pobiera się opłatę w kwocie 35 zł, a więc na poziomie 25% opłaty podstawowej (ustawodawca dopuszcza możliwość ustalenia dla takich osób opłaty nawet na poziomie 75% opłaty podstawowej).

W art. 21 ust. 2 i 4 u.d.p. wobec opłat obniżonych przyjęto dwa istotne postanowienia. Pierwsze dotyczy zbiegu dwóch lub więcej uprawnień do wniesienia takiej opłaty. W takim przypadku przysługuje tylko jedno uprawnienie do uiszczenia ulgowej opłaty. Drugie z postanowień wyłącza możliwość stosowania obniżonych opłat za paszporty wydawane w szczególnych okolicznościach wymienionych w art. 46 u.d.p. Stosowanie zróżnicowanych wysokości opłat paszportowych można wiązać z ich funkcją

⁴³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 194).

⁴⁴ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2205).

⁴⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2021 r. poz. 1744 ze zm.).

interwencyjną⁴⁶ silnie motywowaną względami społecznymi⁴⁷. Realizacja funkcji interwencyjnej opłat publicznych zależy zwłaszcza od ich konstrukcji prawnej, dostosowania rodzaju i wysokości opłaty do jej przedmiotu oraz zamierzonego kierunku i natężenia oddziaływania, odczuwalności materialnej i pozamaterialnej ciężaru finansowego wynikającego z opłaty⁴⁸.

Zgodnie z art. 26 u.d.p. opłaty konsularne za paszport lub paszport tymczasowy wydawane przez konsula wnoszą się w wysokości i w sposób ustalony w przepisach wydanych na podstawie art. 118 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne⁴⁹. W katalogu zadań konsula, określonym w art. 34 Pr.kon., wymieniono wydawanie paszportów i paszportów tymczasowych, ich unieważnianie i stwierdzanie nieważności oraz odmowę ich wydania. W sprawach paszportowych konsul, w myśl art. 105 ust. 3 pkt 1 Pr.kon., pobiera opłaty konsularne. Zgodnie z art. 116 Pr.kon. do pobierania obniżonych opłat konsularnych za wydanie ww. paszportów oraz zwolnień z opłaty stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych. Na podstawie art. 118 Pr.kon. upoważniono Ministra Spraw Zagranicznych do określenia, w drodze rozporządzenia⁵⁰, m.in. czynności wykonywanych przez konsula podlegających opłatom konsularnym oraz wysokości tych opłat, sposobu pobierania, wnoszenia oraz dokonywania zwrotu opłat konsularnych – z uwzględnieniem zróżnicowania wysokości opłat za wykonywane czynności oraz zwiększonych kosztów ich wykonywania za granicą oraz efektywnego pobierania tych opłat.

⁴⁶ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 99–100; J. Gliniecka, *Wysokość opłaty publicznej jako desygnat jej funkcji* [w:] J. Gliniecka, E. Juchiewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 12.

⁴⁷ J. Gliniecka, *Wyłączenia i zwolnienia, ulgi i zwyczajki jako czynniki oddziaływania za pośrednictwem opłat publicznych*, „Analizy i Studia CASP” 2021, t. 12, nr 2, s. 7.

⁴⁸ J. Gliniecka, *Aspekty funkcjonalne opłat w polskim systemie danin publicznych – stan obecny i perspektywy (tezy wystąpienia)*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2, s. 45.

⁴⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 199 ze zm., dalej: Pr.kon.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2237 ze zm.).

W taryfie opłat konsularnych⁵¹ określono w walucie EUR następujące stawki opłat za wydanie: paszportu (110 EUR); paszportu osobie małoletniej, która w dniu złożenia wniosku o jego wydanie nie ukończyła 12. roku życia (35 EUR); paszportu tymczasowego (40 EUR); paszportu tymczasowego na czas oczekiwania na odbiór paszportu (15 EUR). Obniżona opłata konsularna za wydanie paszportów dla osób wskazanych w art. 21 ust. 1 pkt 2–15 oraz w pkt 16 lit. c) u.d.p. wynosi 55 EUR, natomiast dla osób wymienionych w art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. a) u.d.p. wynosi 18 EUR oraz dla osób wskazanych w art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. b) u.d.p. wynosi 35 EUR. Za wydanie drugiego paszportu pobierana jest opłata konsularna w wysokości 220 EUR. Zgodnie z art. 105 ust. 5 Pr.kon. pobrane przez konsula opłaty konsularne są źródłem dochodów budżetu państwa.

5. Zwolnienia z obowiązku wnoszenia opłat paszportowych

W art. 22 u.d.p. wyczerpująco wyliczono przypadki niepobierania opłat paszportowych. Nie wnoszą ich osoby, które:

- 1) w dniu złożenia wniosku o wydanie paszportu mają ukończone 70 lat,
- 2) przebywają w domach pomocy społecznej lub w zakładach opiekuńczych lub korzystają z pomocy społecznej w formie zasiłków stałych, a ich wyjazd za granicę następuje w celu długotrwałego leczenia lub w związku z potrzebą poddania się operacji,
- 3) złożyły wniosek o wymianę paszportu z powodu jego błędnej personalizacji lub wady technicznej stwierdzonej przez organ paszportowy,
- 4) złożyły wniosek o wydanie paszportu przed upływem terminu ważności dotychczas posiadanego paszportu, w związku z usunięciem niezgodności z danymi zawartymi w rejestrze PESEL⁵² (w zakresie dotyczącym: nazwiska, imienia lub imion, daty urodzenia, miejsca urodzenia, obywatelstwa, płci, numeru PESEL),

⁵¹ Załącznik do rozporządzenia MSZ z dnia 18 grudnia 2015 r.

⁵² Por. art. 11 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.).

- 5) są żołnierzami wyznaczonymi lub skierowanymi do pełnienia służby poza granicami państwa (zwolnienie nie dotyczy żołnierzy zawodowych),
- 6) dysponują prawomocnym orzeczeniem sądu stwierdzającym nieważność decyzji organu paszportowego o odmowie wydania lub unieważnieniu paszportu.

Zwolnień z opłaty za paszport, wymienionych w pkt 1–5, nie stosuje się do wydawania drugiego paszportu w uzasadnionych nadzwyczajnych okolicznościach wskazanych w art. 46 u.d.p. Zwalnia się natomiast z opłaty za wydanie drugiego paszportu osobie wymienionej w pkt 6. Zgodnie z art. 23 u.d.p. nie pobiera się opłaty za paszport tymczasowy wydany z urzędu na podstawie art. 27 ust. 2 u.d.p. Przepis ten uprawnia wojewodę, konsula i Ministra Spraw Wewnętrznych do wydania z urzędu paszportu tymczasowego, jeżeli przemawiają za tym ważne okoliczności. Wskazane w art. 22 u.d.p. przesłanki zwolnienia z obowiązku wniesienia opłaty sformułowano w sposób konkretny i jednoznaczny, natomiast przesłanka wymieniona w art. 23 u.d.p. w związku z art. 27 ust. 2 u.d.p. ma charakter uznaniowy, przy czym swobodnej oceny jej zaistnienia dokonuje uprawniony organ. Wprowadzanie ulg i zwolnień z opłat publicznych jest konieczne, ponieważ ich wysokość nie powinna prowadzić do nieuzasadnionego limitowania dostępności do procedur urzędowych lub świadczeń organu publicznoprawnego⁵³.

6. Uwagi końcowe

Przeprowadzone badania umożliwiły pozytywną weryfikację tezy o szczególnym charakterze prawnym opłaty paszportowej będącej formą opłaty administracyjnej. Prawna konstrukcja tej opłaty, realizowane przez nią funkcje oraz przeznaczenie wpływów z tego źródła uzasadniają przypisanie jej cech charakterystycznych dla specjalnych opłat administracyjnych. Stosowane od wielu lat w doktrynie określenie „opłata paszportowa”

⁵³ J. Gliniecka, *Fiskalna i pozafiskalne funkcje opłat jako władczej formy dochodów publicznych* [w:] W. Miemiec (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, Wrocław 2009, s. 166.

w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie powinno być łączone tylko z wąsko rozumianą czynnością wydania dokumentu paszportowego, lecz ze wszystkimi etapami procedury zmierzającej do wydania lub odmowy wydania takiego dokumentu. Momentem początkowym tego postępowania jest złożenie wniosku o wydanie paszportu, a momentem finalnym personalizacja dokumentu paszportowego. Opłata paszportowa powinna być wniesiona z chwilą złożenia wniosku o wydanie dokumentu paszportowego, ale w przypadku odmowy wydania tego dokumentu nie podlega zwrotowi.

Zidentyfikowane cechy opłaty paszportowej determinują jej zaliczenie do kategorii opłat publicznych, a więc w szerszym ujęciu także do zbioru danin publicznych. Opłata paszportowa ma charakter świadczenia pieniężnego, ustalonego jednostronnie przez państwo w drodze ustawy, przymusowego, celowego i bezzwrotnego. Przymusowość tej opłaty powinna być badana w kontekście przesłanek uzasadniających odmowę wydania dokumentu paszportowego (tzn. paszportu lub paszportu tymczasowego). Cecha przymusowości nie pojawia się w przypadkach, w których z woli ustawodawcy wydanie dokumentu paszportowego następuje nieodpłatnie (tzn. paszportu dyplomatycznego lub służbowego). Jednak w celu respektowania zasady równego traktowania obywateli *de lege ferenda* można rozważyć możliwość wprowadzania opłat także w procedurach wydawania paszportów dyplomatycznych i służbowych. Jeżeli obniżone opłaty są pobierane za wydanie paszportów osobom znajdującym się z reguły w trudnej sytuacji finansowej (np. korzystającym z renty socjalnej lub przebywającym w domach pomocy społecznej), to trudno jest przywołać racjonalne argumenty uzasadniające utrzymywanie przywileju nieodpłatnego wydawania paszportów dyplomatycznych i służbowych dla osób znajdujących się z reguły w zdecydowanie lepszej sytuacji finansowej.

Po wejściu w życie przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o dokumentach paszportowych stawki podstawowych opłat (za paszport i paszport tymczasowy) nie zmieniły się w porównaniu do stanu ukształtowanego poprzednio obowiązującą ustawą. Wprowadzono jedynie bardziej zróżnicowane pod względem wysokości stawki opłat obniżonych. Z uwagi na wysoką inflację w Polsce (np. w styczniu 2022 r. wynosiła

9,4%, w październiku 2022 r. wzrosła do 17,9%, natomiast w marcu 2023 r. osiągnęła poziom 16,2%) odczuwalny ciężar ekonomiczny opłat paszportowych w odniesieniu do zobowiązanych w ostatnich latach został ograniczony. Zauważalna jest natomiast tendencja utrzymywania się wysokich wpływów z opłat paszportowych. W 2019 r. z tego tytułu do budżetu państwa wpłynęło 248 700 000 zł⁵⁴, natomiast w 2021 r. uzyskano kwotę 276 200 000 zł⁵⁵. Procedura wydawania paszportów generuje również wydatki z budżetu państwa. W 2020 r. na zakup niespersonalizowanych książeczek paszportowych wydano 2 918 000 zł⁵⁶. W 2021 r. na zakup niespersonalizowanych książeczek paszportowych przeznaczono 3 794 000 zł, na modernizację urzędzeń personalizacyjnych kwotę 4 052 000 zł oraz na wytworzenie i wdrożenie systemu personalizacji paszportów 76 000 zł⁵⁷. Z zestawienia tych danych wynika, że wpływy netto z tego źródła do budżetu państwa są wysokie, a więc opłata paszportowa realizuje w pierwszej kolejności funkcję fiskalną. Należy podkreślić, że prawodawca nie w pełni korzysta z ustalonego w ustawie algorytmu wyznaczania maksymalnej wysokości tych opłat i w kolejnych latach można spodziewać się podwyższenia ich stawek kwotowych. Rozstrzygnięcia w tym zakresie są tym bardziej prawdopodobne, im dłużej będzie utrzymywała się wysoka inflacja.

Ustawowe ulgi i zwolnienia z obowiązku wnoszenia opłat uzasadniają również wnioski o wykonywaniu funkcji pozafiskalnych z wykorzystaniem opłaty paszportowej. Obniżki i zwolnienia z opłat wprowadzone dla określonych kategorii wnioskodawców są silnie motywowane ich sytuacją materialną oraz stanem zdrowia. Nie powinno budzić wątpliwości stosowanie opłat obniżonych lub zwolnień z opłat w odniesieniu do wniosko-

⁵⁴ Analiza NIK wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r., s. 191, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/20/001/> (dostęp: 21.04.2023 r.).

⁵⁵ Analiza NIK wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r., s. 154, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/001/> (dostęp: 21.04.2023 r.).

⁵⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. – omówienie, Warszawa 2021, poz. 435, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok> (dostęp: 21.04.2023 r.).

⁵⁷ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. – omówienie, Warszawa 2022, s. 39, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021> (dostęp: 21.04.2023 r.).

dawców będących emerytami i rencistami, kombatanami lub korzystających z różnych form zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej.

Bibliografia:

- Antonów D., *Szczególne opłaty administracyjne*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2017.
- Antonów D., *Cele opłat publicznych* [w:] W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Antonów D., *Charakter prawny opłat publicznych na przykładzie opłaty skarbowej*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 3, s. 369–379.
- Balcerzak M., *Komentarz do art. 52 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, tom I. Komentarz do art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Boć J., *Obywatelskie prawo do otrzymania paszportu* [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Bolland S., *Wstęp do nauki finansów*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.
- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń 2017.
- Brzeziński B., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, TNOiK, Toruń 2008.
- Chybalski P., *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2008, nr 3–4, s. 236–247.
- Ciepla H., Ignaczewski J., Skibińska-Adamowicz J., *Komentarz do spraw rodzinnych*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Gajl N., *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Gliniecka J., *Wyłączenia i zwolnienia, ulgi i zwyzki jako czynniki oddziaływania za pośrednictwem opłat publicznych*, „Analizy i Studia CASP” 2021, t. 12, nr 2, s. 1–9.
- Gliniecka J., *Wysokość opłaty publicznej jako desygnat jej funkcji* [w:] J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Gliniecka J., *Opłaty publiczne* [w:] L. Etel (red.), *System prawa finansowego, t. 3. Prawo daninowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Gliniecka J., *Aspekty funkcjonalne opłat w polskim systemie danin publicznych – stan obecny i perspektywy (tezy wystąpienia)*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2, s. 45–51.

- Gliniecka J., *Fiskalna i pozafiskalne funkcje opłat jako władczej formy dochodów publicznych* [w:] W. Miemiec (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, Oficyna Wydawnicza „Unimex”, Wrocław 2009.
- Gliniecka J., *Opłaty publiczne a inne formy władczych dochodów publicznych* [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.
- Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Gomułowicz A., *Podatek a opłata* [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1988.
- Jaśkiewiczowa J., *Prawo finansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1988.
- Kaleta J., *Gospodarka budżetowa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.
- Klat-Wertelecka L., *Istota opłat w prawie administracyjnym* [w:] E. Klat-Wertelecka, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Opłaty w prawie administracyjnym*, PRESSCOM, Wrocław 2013.
- Komorowski E., *Prawo o obywatelstwie i prawo o cudzoziemcach* [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Kosobudzka A., *Paszport dla małoletniego*, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 15, s. 834–837.
- Kurowski L., *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Kuśmirski M., *Charakter prawny danin publicznych w polskim prawie podatkowym*, „Studia Administracyjne” 2021, nr 1, s. 29–42.
- Olesińska A., *Polskie prawo podatkowe*, TNOiK, Toruń 2012.
- Ostrowski K., *Prawo finansowe – zarys ogólny*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970.

- Smoleń P., *Opłaty* [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Strzępek K., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r. (sygn. akt Kp 5/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 163–167.
- Tyrakowski M., *Opłaty* [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Weralski M., *Polskie prawo finansowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966.
- Wilczyński P., *Dowody osobiste i paszporty* [w:] M. Stahl (red.), *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Difin, Warszawa 2005.
- Wilk J., *Administracyjne prawo osobowe* [w:] M. Miemiec (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.