

Wojciech Bożek

Opłata za egzamin wstępny na aplikację adwokacką oraz za egzamin adwokacki jako źródło dochodu budżetu państwa

Finanse i Prawo Finansowe 1/4, 7-21

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

• F I N A N S E I P R A W O F I N A N S O W E •

• Journal of Finance and Financial Law •

Grudzień/December 2014 • vol. I, no. 4

ISSN 2353-5601

OPLATA ZA EGZAMIN WSTĘPNY NA APLIKACJĘ ADWOKACKĄ ORAZ ZA EGZAMIN ADWOKACKI JAKO ŹRÓDŁO DOCHODU BUDŻETU PAŃSTWA

Wojciech Bożek*

Streszczenie:

W opracowaniu dokonano analizy podstaw prawnych obowiązku opłatowoprawnego za egzamin wstępny na aplikację adwokacką oraz egzamin adwokacki, a nadto, omówiono podstawowe funkcje tych opłat z odniesieniem do poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu. Autor opracowania w formie tabelarycznej i wykresów podjął próbę zobrazowania rzeczywistej wysokości dochodów budżetu państwa z tytułu opłat uiszczonych przez osoby, które przystąpiły do egzaminu wstępnego na aplikację adwokacką i do egzaminu adwokackiego w latach 2009–2013/2014.

W opracowaniu przeprowadzono analizę stanu prawnego obowiązującego w dniu 4 lipca 2014 r.

Słowa kluczowe: opłata publiczna, egzamin wstępny na aplikację adwokacką, egzamin adwokacki.

JEL Class: E69.

Przyjęto/Accepted: 15.11.2014

Opublikowano/Published: 27.01.2015

WPROWADZENIE

Opłata za egzamin wstępny na aplikację adwokacką i egzamin adwokacki stanowi źródło dochodów budżetu państwa. Zwiększająca się liczba osób uprawnionych do przystąpienia do ww. egzaminów oraz rosnąca wysokość opłat oznacza w konsekwencji wzrost dochodów budżetu państwa.

* Magister, asystent w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

Opłaty za ww. egzaminy pełnią funkcje zarówno fiskalne, jak i pozafiskalne. Największe znaczenie ma funkcja dochodowa przedmiotowych opłat, lecz jej znaczenie należy oceniać w powiązaniu z funkcją kompensacyjną, bowiem opłaty te mają pokrywać koszty jakie wiążą się ze świadczeniem, za które są one pobierane tj. z przeprowadzeniem ww. egzaminów. Mniejsze znaczenie mają funkcja interwencyjna, prohibicyjna, czy też regulacyjna, jak również ewidencyjno-księgową omawianych opłat.

W opracowaniu dokonano analizy podstaw prawnych obowiązku opłatowoprawnego za możliwość przystąpienia do ww. egzaminów, omówiono podstawowe – w ocenie autora – funkcje tych opłat oraz zobrazowano rzeczywistą wysokość dochodów budżetu państwa z tytułu opłat uiszczonych przez osoby, które przystąpiły do egzaminu wstępnego na aplikację adwokacką i do egzaminu adwokackiego w latach 2009–2013/2014.

W literaturze przedmiotu jest niewiele publikacji, które poddają analizie funkcje przedmiotowych opłat, w sytuacji, gdy instytucja ta istnieje w polskim porządku finansowoprawnym od dłuższego czasu. Zmiany widoczne we wzroście zainteresowania aplikacją adwokacką i tym samym egzaminem adwokackim mają istotne znaczenie z punktu widzenia budżetu państwa i rzetelnej realizacji zadań nałożonych na Ministerstwo Sprawiedliwości, co uzasadnia analizę podstaw materialnoprawnych ww. obowiązku opłatowego. Podjęta problematyka dotyczy zagadnień teoretycznych i praktycznych, zatem treści merytoryczne opracowania mają znaczenie dla nauki oraz praktyki.

1. PODSTAWY PRAWNE OBOWIĄZKU OPŁATOWOPRAWNEGO ZA EGZAMIN WSTĘPNY NA APLIKACJĘ ADWOKACKĄ ORAZ ZA EGZAMIN ADWOKACKI

Zgodnie z treścią art. 17 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*] w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony [szerzej: Hermeliński 2010: 39–442].

Adwokatura polska stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich i jest zorganizowana na zasadach samorządu zawodowego. Adwokatura reprezentuje wspólne interesy adwokatów, z uwzględnieniem naczelnego celu jej powołania, jakim jest udzielanie pomocy prawnej w celu ochrony praw i wolności obywatelskich, jak również w kształtowaniu i stosowaniu prawa [por. Malicki 2010: 128–129].

Zgodnie z treścią art. 84 KRP każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Przepis ten wprowadza powszechny obowiązek utrzymywania państwa i współprzyczyniania się do jego funkcjonowania. Z kolei, art. 217 KRP, w którym sformuło-

wano zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego, stanowi, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy [szerzej: Filipczyk 2013, dostęp: 04.07.2014]. W polskim porządku prawnym nie funkcjonuje żadna legalna definicja opłat publicznych, lecz nie budzi wątpliwości, że opłata zaliczana jest do „innych danin publicznych”. Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie podkreśla się przymusowy, bezzwrotny, powszechny i publicznoprawny charakter daniny publicznej jako świadczenia pieniężnego, które stanowi dochód państwa lub innego podmiotu publicznego. Świadczenie to nakładane jest jednostronnie przez organ publicznoprawny i służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z KRP i ustaw [por. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r...*; *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r...* oraz Dębowska-Romanowska 2009: 120].

W *Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r...* podkreślono, że opłaty – ze względu na swój charakter i pełnione funkcje – pobierane są w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami m. in. organów państwowych, które dokonywane są w interesie konkretnych podmiotów, w zamian za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. Można zatem stwierdzić, że niezbędną cechą wszelkich opłat, jest obowiązek ich przeznaczenia na zadania publiczne, służące dobru wspólnemu (realizowaniu zadań państwa lub innej wspólnoty polityczno-terytorialnej) [Dębowska-Romanowska 2010: 132–133 oraz por. Gliniecka 2005: 126]. Należy w pełni podzielić pogląd, że: „z treści stosunku prawnoopłatowego wynika powstanie obowiązku podmiotu do uiszczenia opłaty, wówczas gdy został on objęty zakresem przedmiotowym danej opłaty, w wysokości określonej przepisami prawnymi, w czasie i w sposób ustalony tymi przepisami” [Gliniecka 2007: 258–259] oraz że w świetle przepisów KRP inne niż podatek daniny publiczne są „instytucjami wyjątkowymi i jako takie mogą być wprowadzane tylko dla realizacji szczególnie ważnych z punktu widzenia wartości i zasad konstytucyjnych celów” [Dębowska-Romanowska 2010: 139].

Podstawę poboru opłaty za przystąpienie do egzaminu wstępnego na aplikację adwokacką oraz opłaty za egzamin adwokacki stanowią przepisy *Ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze* [DzU 2014, poz. 635 ze zm., dalej: *poa*]. Zanim jednak omówione zostaną podstawy prawne poboru poszczególnych opłat stanowiących przedmiot niniejszego opracowania, należy jeszcze przeanalizować szczególnie charakter opłaty jako daniny publicznej. Cechą, która różni opłatę od podatku jest walor ekwiwalentności pierwszej z ww., przejawiający się w tym, że wartość świadczenia jednostkowego powinna odpowiadać mniej więcej wartości świadczenia publicznego, choć, jak zauważa C. Kosikowski [2013: 209] często wysokość opłaty publicznej nie odpowiada ekwiwalent-

nemu świadczeniu, bowiem wysokość opłaty ustalana jest *na poziomie symbolicznej odpłaty a nie na poziomie ekonomicznej ekwiwalentności* [por. również: Krzywoń 2011: 46 oraz Świrski 2013: 88]. Andrzej Gomułowicz i Jerzy Małeczki wskazują, że państwo jest związkiem celowym powołanym do realizacji wspólnych zadań i skorelowania realizowania dobra publicznego oraz dobra prywatnego [Gomułowicz i Małeczki 2013: 71–72, 111]. W zakresie relacji między wysokością opłaty a wartością świadczenia wzajemnego możliwe są trzy klasyczne rozwiązania, tj. gdy świadczenie wzajemne jest równe co do wartości świadczeniu pieniężnemu; gdy świadczenie wzajemne jest co do swojej wartości niższe aniżeli świadczenie pieniężne oraz gdy świadczenie wzajemne w ogóle nie występuje [Gomułowicz i Małeczki 2013: 111–112; Ofiarski 2010: 26 oraz *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 1994 r...*: 213 i *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 2001 r...*; *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r...*: 80].

Reasumując, zgodnie z art. 217 w zw. z art. 84 KRP w przepisach *poa* zrealizowane powinny być wszystkie konstytucyjne zasady dotyczące obowiązku opłatowoprawnego związanego z egzaminem wstępnym na aplikację adwokacką i egzaminem adwokackim. Wszystkie bowiem elementy konstrukcyjne, które przesądzą o ciężarze materialnym tej daniny, to materia zastrzeżona wyłącznie dla ustawy [szerzej: Zubik 2011: 857].

Kandydat na aplikację adwokacką zdaje egzamin wstępny, który zgodnie z art. 75d *poa* podlega obowiązkowej opłacie, stanowiącej dochód budżetu państwa. Uiszczenie opłaty za egzamin wstępny jest zatem jednym z koniecznych warunków dopuszczenia do ww. egzaminu [Gawryluk 2012: 211]. W przypadku wydania postanowienia o pozostawieniu zgłoszenia bez rozpoznania, wydania decyzji odmawiającej dopuszczenia do udziału w egzaminie wstępnym albo złożenia nie później niż 14 dni przed terminem egzaminu wstępnego pisemnego oświadczenia kandydata o odstąpieniu od udziału w egzaminie wstępnym, dwie trzecie uiszczony opłaty podlega zwrotowi na pisemny wniosek kandydata na aplikację adwokacką, złożony przewodniczącemu komisji kwalifikacyjnej w terminie 30 dni od dnia złożenia tego wniosku.

Wysokość opłaty za egzamin wstępny na aplikację adwokacką określa Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia i po zasięgnięciu opinii Naczelnego Rady Adwokackiej. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż równowartość minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w *Ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę* [DzU 2002, nr 200, poz. 1679; DzU 2004, nr 240, poz. 2407 oraz DzU 2005, nr 157, poz. 1314, dalej: ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę], uwzględniając konieczność prawidłowego i efektywnego przeprowadzenia egzaminu wstępnego. W *Rozporządzeniu z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wysokości opłaty za*

*egzamin wstępny na aplikację adwokacką*¹ wskazano, że opłata ta jest równa 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego w roku przeprowadzenia egzaminu.

Opłatny jest również egzamin adwokacki. Wysokość opłaty jest jednakowa dla wszystkich, a zatem dla osoby, która ukończyła aplikację adwokacką i otrzymała zaświadczenie o jej odbyciu jak i dla osoby uprawnionej do przystąpienia do egzaminu bez odbycia aplikacji, o której mowa w art. 66 ust. 2 poa (art. 77b poa oraz 78b poa) [Gawryluk 2012: 255]. Opłata za egzamin adwokacki stanowi dochód budżetu państwa. W przypadku wydania postanowienia o pozostawieniu zgłoszenia bez rozpoznania, wydania decyzji odmawiającej dopuszczenia do udziału w egzaminie adwokackim albo złożenia nie później niż 14 dni przed terminem egzaminu adwokackiego pisemnego oświadczenia kandydata o odstąpieniu od udziału w egzaminie adwokackim, dwie trzecie uiszczony opłaty podlega zwrotowi na pisemny wniosek kandydata złożony przewodniczącemu komisji egzaminacyjnej w terminie 30 dni od dnia złożenia tego wniosku. Podobnie, jak przy opłacie za egzamin wstępny na aplikację adwokacką, również w przypadku opłaty za egzamin adwokacki, Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej określa, w drodze rozporządzenia, wysokość tej opłaty. Opłata egzaminacyjna nie może przewyższać równowartości minimalnego wynagrodzenia, uwzględniając konieczność prawidłowego i efektywnego przeprowadzenia egzaminu adwokackiego.

Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie wysokości opłaty za udział w egzaminie adwokackim*² ww. opłata jest równa 80% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu, obowiązującego w roku przeprowadzenia egzaminu.

2. FUNKCJE OPŁATY ZA EGZAMIN WSTĘPNY NA APLIKACJĘ ADWOKACKĄ ORAZ ZA EGZAMIN ADWOKACKI

W odróżnieniu od podatku, w polskim porządku prawnym nie funkcjonuje żadna definicja legalna opłat publicznych. W doktrynie wskazuje się, że konstrukcja podatku stanowi wzorzec dla innych danin, a w ustawodawstwie występuje długoletnia tendencja, aby wprowadzać do konstrukcji opłat elementy po-

¹ DzU 2009, nr 149, poz. 1206. Minimalne wynagrodzenie za pracę w latach 2009–2014 kształtowało się następująco: w 2009 r. – 1.276 zł, w 2010 r. – 1.317 zł, w 2011 r. – 1386 zł; w 2012 r. – 1.500 zł; w 2013 r. – 1.600 zł; w 2014 r. – 1.680 zł (dane zaczerpnięte z www.zus.pl, dostęp: 04.07.2014).

² Załącznik do *obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłaty za udział w egzaminie adwokackim*.

datkowe [por. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r...* oraz Jaśkiewiczowa 1964: 1–60]. Dokonując podziału opłat publicznych, można wyróżnić opłaty związane z czynnościami organów władzy publicznej oraz z tytułu usług wytwarzanych przez jednostki sektora finansów publicznych [Patyk 2005: 145]. Podatki i opłaty mają pewne cechy wspólne o charakterze ekonomicznym i prawnym, jak chociażby ich przymusowy charakter, czy też to, że są świadczeniami pieniężnymi, wprowadzanymi w formie ustawy, wywołującymi skutki ekonomiczne w postaci zmniejszenia zasobów podmiotu płacącego daninę publiczną [Gomułowicz i Małecki 2013: 111].

Analizując różnice pomiędzy instytucją podatku a opłaty, w pierwszej kolejności wskazać należy, że źródła opłaty nie można poszukiwać w ustawie podatkowej, dalej zaś, nie jest ona bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, gdyż w zamian wnoszący opłatę, otrzymuje pewną usługę publiczną świadczoną przez wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną aparatu państwowego lub samorządowego bądź też za konkretną usługę [*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2003 r...*: 482; *Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r...*, <http://www.orzeczenia-nsa.pl>, dostęp: 28.11.2014]. Teresa Dębowska-Romanowska podkreśla, że w świetle Konstytucji RP inne niż podatek daniny publiczne są „instytucjami wyjątkowymi i jako takie mogą być wprowadzane tylko dla realizacji szczególnie ważnych z punktu widzenia wartości i zasad konstytucyjnych celów” [Dębowska-Romanowska 2010: 139].

Opłata publiczna jest indywidualną zapłatą za zindywidualizowane świadczenie publiczne, przeznaczoną na pokrycie kosztów konkretnej czynności urzędowej i na tym tle wyłania się ekwiwalentny charakter opłaty, polegający na tym, że wartość świadczenia jednostkowego powinna odpowiadać mniej więcej wartości świadczenia publicznego [Gliniecka 2007: 257–258]. Należy przy tym podkreślić, że o tym, czy mamy do czynienia z opłatą publiczną decydują materialnoprawne cechy tego świadczenia, a nie nazwa nadana mu przez ustawodawcę, gdyż zdarza się, że ustawodawca niekiedy nietrafnie klasyfikuje daną daninę publiczną, którą wprowadza do porządku prawnofinansowego, a czasem nawet świadomie wprowadza podatek pod postacią opłaty ze względu na opór przed nowymi formami opodatkowania [Kosikowski 2009: 248]. Opłaty są świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo, a jako przymusowe dochody publiczne mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej i są pobierane zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (względnie jednostek samorządu terytorialnego). Dla uznania opłat za dochody i daniny publiczne zasadnicze znaczenie ma również fakt, że przeznaczone są na cele publiczne albo związane są z realizacją takich celów [por. Smoleń 2002: 257–258].

W sferze prawa pojęcie funkcji odnosi się do istoty, całokształtu czy też kształtu działalności [Łopatka 1975: 126]. Jolanta Gliniecka wskazuje, że funkcja opłaty związana jest z jej skutkiem, bowiem uzyskiwanie typowych i powta-

rzalnych skutków opłaty publicznej daje podstawę do określania jej funkcji. Funkcja oznacza zatem dające się obiektywnie zaobserwować następstwa jej ustanowienia, wymiaru i ściągnięcia, a więc zadania, których realizacja polega na świadomym wpływu „na kierunki i wielkości przepływu strumieni pieniężnych i wykorzystywanie stosunków towarzyszących temu przepływowi do oddziaływania na rodzaje zachowań podmiotów, na inicjowane przez nie działania lub zaniechania” [Gliniecka 2007: 72–73].

Rola opłat publicznych sprowadza się nie tylko do tego, że są one – aczkolwiek o niewielkim znaczeniu fiskalnym – rodzajem dochodów publicznych. Zadaniem opłat publicznych jest bowiem zasilanie systemu dochodów publicznych, jak i pełnienie funkcji kompensacyjnej, regulacyjnej, interwencyjnej, prohibicyjnej, ewidencyjno-kontrolnej [por. Kosikowski 2012: 312–313; Denek i in. 2001: 122]. Nie należy zapominać o tym, że odpowiednia konstrukcja opłaty publicznej, daje możliwość sterowania przez państwo działalnością lub zachowaniem określonych podmiotów w pożądanym przez siebie kierunkach [Gliniecka 2007: 75].

Opłata za egzamin wstępny na aplikację adwokacką, jak i za egzamin adwokacki, jako rodzaj opłaty publicznej, pełni różne funkcje, zarówno o charakterze fiskalnym jak i pozafiskalnym (taktowane jako wtórne).

W przepisach poa podkreślony został zwłaszcza fiskalny charakter ww. opłat (pomimo tego, że opłaty w ogólnym ujęciu nie stanowią głównego źródła wpływów w strukturze dochodów publicznych), gdyż zarówno art. 75d poa jak i art. 78b poa wskazują, że opłaty te stanowią dochód budżetu państwa. W bezpośrednim związku z ww. funkcją pozostaje jednak funkcja kompensacyjna, co koresponduje z przeznaczeniem środków publicznych z budżetu państwa na wydatki związane z prawidłowym i efektywnym przeprowadzaniem egzaminu adwokackiego. W jednym z wąsko ujętych znaczeń funkcja kompensacyjna oznacza bowiem pokrycie wydatków poniesionych przez państwo.

Przenosząc ww. rozwiązania na grunt praktyki, można wskazać, że wprowadzenie ustawowego obowiązku opłatowego za prawnicze egzaminy wstępne, jak i za egzaminy zawodowe miało przede wszystkim na celu zapewnienie środków na ich przeprowadzenia, które – ze względu na wzrastającą liczbę osób przystępujących do egzaminu – wzrastają. Koszty związane z ww. egzaminami obejmują zarówno koszty ich przygotowania, przeprowadzenia, koszty postępowania odwoławczego od wyników egzaminu, koszty publikacji ogłoszeń o terminie i warunkach ww. egzaminów, obsługi administracyjno-biurowej, wynagrodzeń członków zespołów do przygotowania testów i zadań egzaminacyjnych, wydrukowania i doręczenia materiałów egzaminacyjnych komisjom, a w przypadku egzaminu adwokackiego również koszty zakupu pendrive’ów mających służyć jako nośniki aplikacji do zdawania egzaminu adwokackiego, jak również inne koszty związane z przeprowadzeniem egzaminów (koszty obsługi administracyjno-technicznej komisji egzaminacyjnych oraz wynagrodzenia jej człon-

ków). Przy czym, Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało dodatkowo, że wzrost kosztów egzaminu adwokackiego z 75%³ do 80%⁴ minimalnego wynagrodzenia za pracę podyktowany był wprowadzoną możliwością pisania prac egzaminacyjnych przy użyciu sprzętu komputerowego, co rzutowało na koszty ogólne przeprowadzania egzaminów przez poszczególne komisje, m. in. poprzez konieczność zapewnienia obsługi wsparcia technicznego (informatycznego), ale również dostępu do stanowisk komputerowych zawierających system informacji prawnej z podłączonymi drukarkami [szerzej: *Pismo z dnia 25 czerwca 2013 r...*, dostęp: 04.07.2014].

Z drugiej jednak strony nie można zapominać o innych funkcjach przypisywanych opłatom jako daninom publicznoprawnym, tj. pozafiskalnym funkcjom oddziałującym w sposób pozytywny jak i negatywny na sytuację podmiotu zobowiązanego do wniesienia opłaty. Celem funkcji interwencyjnej, związanej z pozytywnym wpływem opłat jest pobudzające oddziaływanie na zachowania podmiotów (zachęcenie do określonego i pożądanego zachowania). Z kolei, funkcja prohibicyjna dotyczy negatywnego oddziaływania opłat, to zaś wiąże się z uzasadnionym interesem publicznym ograniczeniem (np. poprzez wysokość opłaty) dostępu do określonych świadczeń lub korzyści związanych z opłatą. Funkcja prohibicyjna w przypadku organów administracyjnych może polegać na przeciwdziałaniu absorbowaniu organów publicznych nadmiernie obciążającą czynnością [szerzej: Gliniecka 2007: 75; Adam i Mazurkiewicz 1985: 467 i 469 oraz Kańduła 2008: 36–37].

Kolejną z wtórnych funkcji omawianych opłat jest ich funkcja regulacyjna czy też redystrybucyjna. W literaturze przedmiotu zauważa się, że opłaty publiczne kształtują w pewnym stopniu zasoby pieniężne podmiotów nią obciążonych, a zatem nakładanie obowiązku prawnoopłatowego powinno zmniejszać popyt na „usługi” podmiotów nią obciążanych, choć w przypadku opłaty za egzamin adwokacki ta funkcja opłaty – z perspektywy poniesionych wcześniej kosztów ogólnych szkolenia aplikacyjnego – zdaje się mieć niewielkie znaczenie [szerzej: Gliniecka 2007: 74 oraz Smoleń 2008: 284]. Nie zmienia to jednak faktu, że omawiane opłaty oddziałują na postawy podmiotów, których dotyczą [szerzej: Łączkowski 2005: 232 i nast.].

Warto również wspomnieć o funkcji ewidencyjno-kontrolnej, która poprzez ewidencjonowanie dokonywanych wpłat umożliwia uzyskanie informacji na temat faktycznego przebiegu zjawisk społecznych i gospodarczych w państwie [Kańduła 2008: 38], tj. przykładowo, w analizowanym przypadku, zainteresowania egzaminami prawniczymi i zdobyciem uprawnień do wykonywania zawodu adwokata.

³ Por. *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2006 r...* oraz przypis nr 1.

⁴ Por. przypis nr 1 oraz przypis nr 2.

3. DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA Z TYTUŁU OPŁATY ZA EGZAMIN WSTĘPNY NA APLIKACJĘ ADWOKACKĄ ORAZ ZA EGZAMIN ADWOKACKI

Poniżej zobrazowane zostaną wpływy do budżetu państwa z tytułu opłat za egzamin wstępny na aplikację adwokacką oraz za egzamin adwokacki osób, które rzeczywiście do niego przystąpiły w latach 2009–2014. Przy czym, wskazać należy, że ze względu na brak danych nie jest możliwe wskazanie dochodu budżetu państwa z tytułu opłat za egzamin wstępny w 2014 r. Obecnie bowiem zgodnie z ogłoszeniem o egzaminie wstępnym na aplikację adwokacką [www.ms.gov.pl, dostęp: 04.07.2014], znana jest wyłącznie wysokość opłaty za ww. egzamin (840,00 zł).

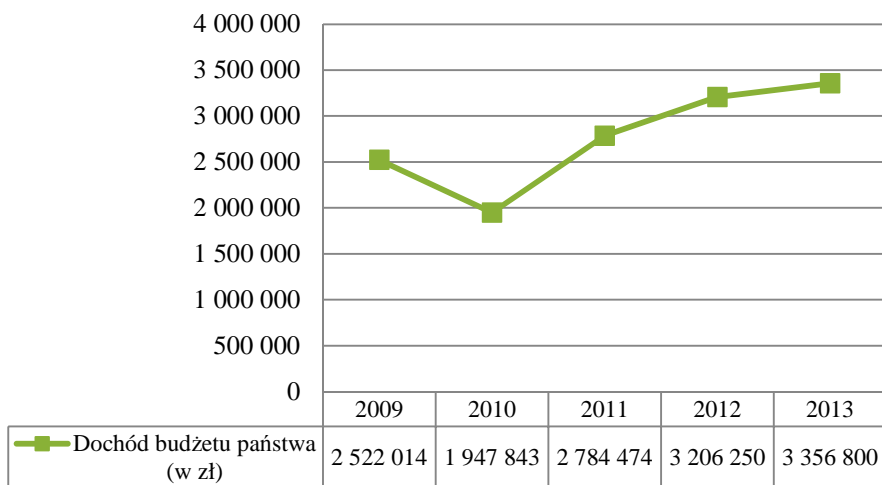
Analiza dochodów budżetu państwa z ww. tytułu w latach 2009–2014, wskazuje na istotny wzrost liczby osób przystępujących do egzaminu wstępnego na aplikację adwokacką (tab. 1), co, w połączeniu ze wzrostem wysokości opłaty za ww. egzamin, skutkuje zwiększeniem dochodów budżetu państwa z ww. źródła. Proces ten został zobrazowany na wykresie 1. Począwszy od 2010 r. wpływy z tytułu opłat za egzamin wstępny wzrastają i w porównaniu do 2010 r., w 2013 r. były wyższe o ponad 70%, tj. około 1,4 mln zł.

Z kolei, w tab. 2 przedstawiono zjawiska, które wpływają na wysokość dochodu budżetu państwa z tytułu opłaty za egzamin adwokacki, tj. liczbę osób przystępujących do egzaminu adwokackiego w danym roku i wysokość opłaty za egzamin adwokacki ogłoszoną przez Ministra Sprawiedliwości w oparciu o treść art. 78b poa.

Tabela 1. Zestawienie liczby osób, które przystąpiły do egzaminu wstępnego na aplikację adwokacką w latach 2009–2013 oraz wysokości opłat za egzamin wstępny w latach 2009–2014

Rok	Liczba osób przystępujących do egzaminu wstępnego na aplikację adwokacką	Wysokość opłaty za egzamin wstępny
2009	3 953	638,00 zł
2010	2 958	658,50 zł
2011	4 018	693,00 zł
2012	4 275	750,00 zł
2013	4 196	800,00 zł
2014	brak danych	840,00 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Analiza wyników egzaminów wstępnych na aplikacje: adwokacką, radcowską i notarialną w latach 2009–2013*, www.ms.gov.pl, dostęp: 04.07.2014 oraz na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, www.ms.gov.pl, dostęp: 04.07.2014.



Wykres 1. Dochody budżetu państwa z tytułu opłat za egzamin wstępny na aplikację adwokacką w latach 2009–2014 osób, które przystąpiły do ww. egzaminu (w zł.)

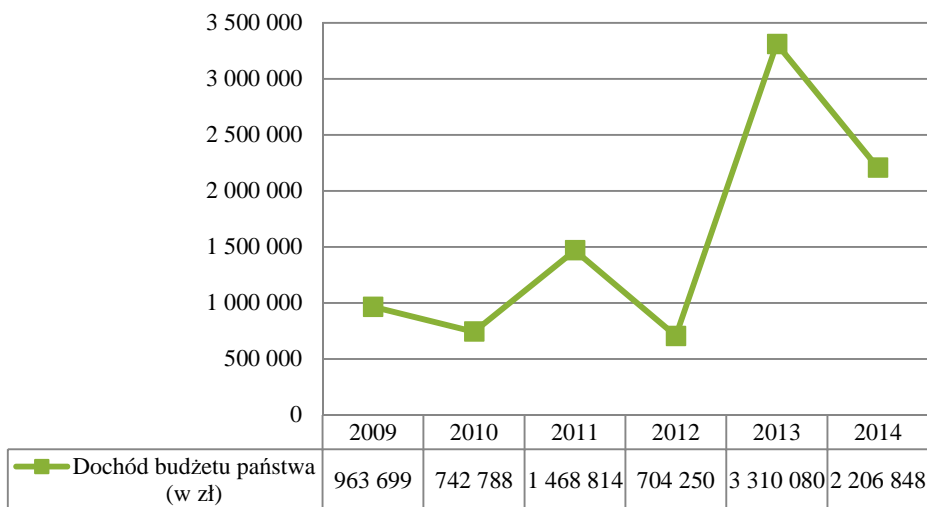
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, www.ms.gov.pl, dostęp: 04.07.2014.

Tabela 2. Zestawienie liczby osób przystępujących do egzaminu adwokackiego w latach 2009–2014 oraz wysokości opłaty za egzamin adwokacki

Rok	Liczba osób przystępujących do egzaminu adwokackiego w danym roku	Wysokość opłaty za egzamin adwokacki
2009	1 007	957,00 zł
2010	752	987,75 zł
2011	1 413	1 039,50 zł
2012	626	1 125,00 zł
2013	2 586	1 280,00 zł
2014	1 642	1 344,00 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, www.ms.gov.pl, dostęp: 04.07.2014.

Zaprezentowane poniżej dochody budżetu państwa z tytułu opłat za egzamin adwokacki osób, które rzeczywiście do niego przystąpiły w latach 2009–2014, podobnie jak w przypadku egzaminu wstępnego na aplikację adwokacką znacznie wzrosły, niemniej można zaobserwować znaczną dynamikę (wahania) tego źródła dochodu.

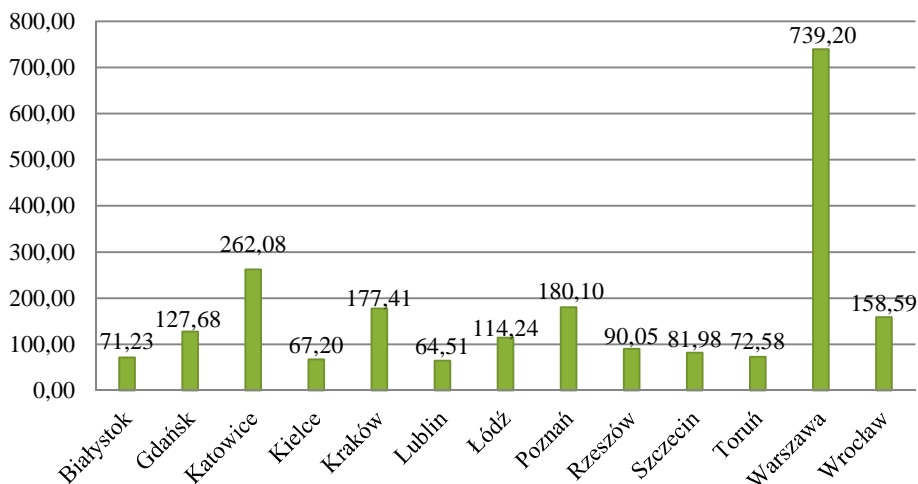


Wykres 2. Dochody budżetu państwa z tytułu opłat za egzamin adwokacki osób, które do niego przystąpiły w latach 2009–2014 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, www.ms.gov.pl, dostęp: 04.07.2014.

Kwotowy udział z poszczególnych obszarów Rzeczypospolitej Polskiej w dochodzie z ww. opłat w 2014 r. prezentuje wykres 3, przedstawiający dochody budżetu państwa z tytułu opłaty za egzamin adwokacki w 2014 r. osób, które przystąpiły do egzaminu adwokackiego według siedziby Okręgowej Rady Adwokackiej. Jak już wyżej wskazano, łączna liczba osób, które przystąpiły do egzaminu adwokackiego w 2014 r. wyniosła 1 642, a wobec faktu, że opłata za egzamin adwokacki w 2014 r. wyniosła 1 344,00 zł, łączne dochody budżetu państwa z uiszczonych przez ww. osoby opłat wyniosły 2 206 848,00 zł. Ze względu na liczbę osób, które rzeczywiście przystąpiły do egzaminu, największy udział w dochodach budżetu państwa miały ORA w: Warszawie (550 osób), Katowicach (195 osób), Poznaniu (134 osoby) i Krakowie (132 osoby), zaś najmniejszy w Lublinie (48 osób).

Odnosząc się do ww. danych, należy podnieść, że analiza ostatnich pięciu lat przeprowadzania przez Ministerstwo Sprawiedliwości egzaminów wskazuje na podwyższanie wysokości opłaty za przedmiotowe egzaminy, a tym samym wzrost dochodów budżetu państwa, co stanowi logiczną konsekwencję przyjętych rozwiązań ustawowych oraz aktów wykonawczych, w szczególności wzrostu wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przyczyny wzrostu wysokości opłaty za egzamin adwokacki zostały wyjaśnione w piśmie Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2013 r. [*Pismo z dnia 25 czerwca 2013 r...*, dostęp: 04.07.2014].



Wykres 3. Dochody budżetu państwa z tytułu opłaty za egzamin adwokacki osób, które do niego przystąpiły w 2014 r. według siedziby Okręgowej Rady Adwokackiej (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wyniki egzaminu adwokackiego 19–21 marca 2014 r.*, Serwis informacyjny adwokatury polskiej, www.adwokatura.pl, dostęp: 04.07.2014 oraz na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, www.ms.gov.pl, dostęp: 04.07.2014.

PODSUMOWANIE

Opłaty za egzamin wstępny na aplikację adwokacką oraz za egzamin adwokacki, stanowiąc dochód budżetu państwa, pełnią funkcję fiskalną, która została zaakcentowana przez ustawodawcę w art. 75d ust. 1 poa oraz art. 78b ust. 1 poa. Funkcja fiskalna jest główną funkcją realizowaną przez ww. opłaty. Omawiane opłaty nie stanowią jednak znacznego i wymiernego źródła dochodu budżetu państwa. Jak bowiem wskazuje ustawodawca w art. 75b ust. 2 oraz w art. 78b ust. 2 poa wysokość opłaty jest uzależniona od kryterium zapewnienia prawidłowości i efektywności przeprowadzania właściwych egzaminów, a to z kolei, akcentuje znaczenie funkcji kompensacyjnej tych opłat. Znaczenie innych funkcji pozafiskalnych (wtórnych), takich jak interwencyjna, prohibicyjna czy ewidencyjno-księgową, jest niewielkie.

Zestawienie liczby osób, które rzeczywiście przystąpiły do egzaminu wstępnego na aplikację adwokacką oraz do egzaminu adwokackiego i wysokości opłat pobieranych w związku z powyższym, wskazuje, że od 2010 r. stale wzrasta liczba osób przystępujących do pierwszego z ww. egzaminów, co skutkuje znacznie wyższymi dochodami budżetu państwa z tego tytułu, a w przyszłości powinno również wpłynąć na wyższe dochody budżetu państwa z tytułu opłaty

za egzamin adwokacki. Z kolei, dochody budżetu państwa z opłat za egzamin adwokacki osób, które rzeczywiście do niego przystąpiły – w ostatnim pięcioletniu – są dynamiczne i w relacji rok do roku w analizowanym okresie zauważalne są zarówno tendencje wzrostowe, jak i spadkowe dochodów budżetu państwa z tego tytułu. Można również zaobserwować coroczny wzrost wysokości opłaty za omawiane w opracowaniu egzaminu, co wynika ze wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę, wpływa znacząco na poziom dochodów budżetu państwa i ma umożliwiać kompleksowe spełnianie przez Ministerstwo Sprawiedliwości ustawowych zadań.

BIBLIOGRAFIA

- Adam L., Mazurkiewicz M., 1985, *Oplaty*, [w:] M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, Wydawnictwo PAN, Warszawa.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J, 2001, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dębowska-Romanowska T., 2009, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] W. Miemiec (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Unimex – Oficyna Wydawnicza, Wrocław.
- Dębowska-Romanowska T., 2010, *Prawo finansowe. Część Konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C. H. Beck, Warszawa.
- Filipczyk H., 2013, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Wydawnictwo Lex, Warszawa, Lex Omega online.
- Gawryluk M., 2012, *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Gliniecka J., 2005, *W kwestii opłat publicznych jako elementu systemu dochodów samorządowych*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Głuchowski, A. Pomorska (red.), *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Gliniecka J., 2007, *Oplaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk.
- Gomułowicz A., Małecki J., 2013, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Hermeliński W., 2010, *Adwokatura i adwokaci w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Giezka, *Adwokatura w systemie organów ochrony prawnej*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Jaśkiewiczowa J., 1964, *Elementy podatkowe opłat publicznych w Polsce*, Studia podatkowe i budżetowe, Toruń.
- Kańduła S., 2008, *Oplata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, „Finanse Komunalne”, nr 4.
- Kosikowski C., 2013, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kosikowski C., 2012, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Kosikowski C., 2009, *Ustawa daninowa w świetle standardów konstytucyjnych*, [w:] W. Miemiec (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Unimex – Oficyna Wydawnicza, Wrocław.
- Krzywoń A., 2011, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Łopatka A., 1975, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Łączkowski W., 2005, *Daniny publiczne a zasada pomocniczości*, [w:] H. Dzwonkowski, *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Malicki A., 2010, *Pozycja adwokatury w systemie organów ochrony prawnej*, [w:] J. Giezka, *Adwokatura w systemie organów ochrony prawnej*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Ofiarski Z., 2010, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialno prawne i proceduralne*, LexisNexis, Warszawa.
- Patyk J., 2005, *Pozostałe dochody budżetowe*, [w:] J. Głuchowski, R. Huterski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Bankowa – TNOiK, Toruń.
- Pismo z dnia 25 czerwca 2013 r. podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości M. Królikowskiego*, DZP-071-26/13, dot.: BPS/043-33-1386/13, BM-I-071-310/13/3, www.ms.gov.pl.
- Sagana S., Ciechanowska J., 2010, *Organy i korporacje ochrony prawa*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Serwis informacyjny adwokatury polskiej*, www.adwokatura.pl.
- Smoleń P., 2008, *Oplata skarbową*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Smoleń P., 2002, *Oplaty*, [w:] W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgodą, P. Smoleń (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa.
- Świrska A., 2013, *Oplata skarbową jako źródło dochodów gmin*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, seria: Administracja i Zarządzanie, nr 96.
- Zubik M. (red.), 2011, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU 1997, nr 78, po. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze*, DzU 2014, poz. 635 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, DzU 2002, nr 200, poz. 1679, DzU 2004, nr 240, poz. 2407 oraz DzU 2005, nr 157, poz. 1314.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości opłaty za udział w egzaminie adwokackim*, DzU 2006, nr 15, poz. 110.
- Rozporządzenie z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wysokości opłaty za egzamin wstępny na aplikację adwokacką*, DzU 2009, nr 149, poz. 1206.
- Załącznik do obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłaty za udział w egzaminie adwokackim*, DzU 2013, poz. 747.

Wykaz orzeczeń

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r.*, sygn. akt U. 7/93, OTK 1994/I, poz. 5.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 2001 r.*, sygn. akt SK 11/2000, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2002, nr 2, poz. 55.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r.*, sygn. P. 6/2002, OTK 2002/7A, poz. 91.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2003 r.*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r.*, sygn. akt K. 7/2008, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 2.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r.*, sygn. K. 24/2008, OTK 2010/3A, poz. 22.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P. 9/2009, OTK 2011/6A, poz. 59.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 1994 r., sygn. akt SA/Wr 1836/94, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 7.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. IV SA/Wa 445/07, <http://www.orzeczenia-nsa.pl>.

FEE FOR PRELIMINARY EXAM ON ADVOCATE APPLICATION AND ADVOCATE EXAM AS A SOURCE OF STATE REVENUE BUDGET

Public fees, as a source of incomes for state budget, constitute an extremely wide set.

The paper analyzes the legal basis of fee for preliminary exam on the advocate application and the advocate exam, and also discussed the basic functions of these charges with reference to the views expressed in the literature. Author of the study, with using tables and charts, take an attempt to present the actual amount of state budget revenues from fees paid by those who acceded to entrance examination for the advocate application and the advocate exam in the period 2009–2013/14.

The purpose of this article is to present regulations concerning above-mentioned fees, as well as to define its place in the catalogue of a state budget revenue.

Key words: public fee, preliminary exam on the advocate application, advocate exam.