Ochrona interesu publicznego w procesie stanowienia prawa finansowego

Celem prawa finansowego jest ochrona interesu publicznego. Sprowadza się on bezpośrednio do korzyści, jakie państwu oraz jednostkom samorządu terytorialnego przynosi gromadzenie środków pieniężnych i rozporządzanie nimi, dzięki czemu mogą one realizować zadania publiczne. Pod tym względem treść przepisów prawa finansowego nie jest jednolita. Analiza oraz systematyka, a następnie opis klasyfikacyjny przepisów prawa finansowego wskazują na ich heterogeniczność. Zjawisko to jest naturalną konsekwencją dość różnorodnej treści stosunków społecznych regulowanych normami prawnofinansowymi. Z tego powodu poszczególne działy prawa finansowego realizują zróżnicowane cele. W konsekwencji w sposób zróżnicowany chronią też interes publiczny.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo finansowe, interes publiczny, gwarancje interesu publicznego, skuteczność prawa, akty normatywne jako wzorce postępowania, sprzeczności w prawie finansowym

Protecting public interest in the process of passing financial law

The purpose of financial law is to protect public interest. This directly involves benefits that the state and local government units obtain from collecting and managing funds through which they can carry out public tasks. In this respect, the content of financial law provisions is not uniform. Analysis and systematics, followed by a classifying description of financial law provisions, indicate their heterogeneity. This phenomenon is a natural consequence of the quite diverse content of social relations regulated by legal and financial norms. For this reason, each field of financial law pursues different goals. Therefore, they also protect public interest in various ways.

KEY WORDS: financial law, public interest, public interest guarantees, law effectiveness; normative acts as models of conduct, contradictions in financial law

* **Prof. dr hab. Antoni Hanusz**, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego, antoni.hanusz@umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0003-2390-9463>

I. Uwagi wstępne

Celem prawa finansowego jest ochrona interesu publicznego. Sprowadza się on bezpośrednio do korzyści, jakie państwu oraz jednostkom samorządu terytorialnego przynosi gromadzenie środków pieniężnych i rozporządzanie nimi, dzięki czemu mogą one realizować zadania publiczne¹. Pod tym względem treść przepisów prawa finansowego nie jest jednolita. Analiza oraz systematyka, a następnie opis klasyfikacyjny przepisów prawa finansowego wskazują na ich heterogeniczność. Zjawisko to jest naturalną konsekwencją dość różnorodnej treści stosunków społecznych regulowanych normami prawnofinansowymi. Z tego powodu poszczególne działy prawa finansowego realizują zróżnicowane cele. W konsekwencji w sposób zróżnicowany chronią też interes publiczny². Dlatego pożądaną metodą analizy podmiotowego zagadnienia jest jego prezentacja na tle przepisów poszczególnych działów prawa finansowego, a następnie konkretyzacja pojęcia „interes publiczny”³.

II. Pojęcie „interes publiczny” w prawie finansowym i jego ochrona

Jednym z celów prawa finansowego jest zapewnienie stabilności finansów publicznych jako powszechnie akceptowanej wartości. W interesie publicznym leży zatem dążenie do równowagi sektora finansów publicznych, w tym dochodów i wydatków budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także unikanie nadmiernego wzrostu zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych⁴. Stabilność finansów publicznych wymaga w konsekwencji ograniczania państwowego długu publicznego oraz ujemnego salda budżetów jednostek samorządu terytorialnego poprzez wykorzystywanie środków zwrotnych dla ich finansowania. W przeciwnym bowiem razie może wystąpić permanentny deficyt budżetowy. Powoduje to konieczność redukcji wydatków lub zwiększania dochodów i przychodów publicznych, zarówno w skali kraju, jak i w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Z zagadnieniem deficytu budżetowego związana jest ponadto właściwa kontrola środków zwrotnych gromadzonych przez państwo oraz jednostki samorządu

¹ Obszernie o koncepcji interesu publicznego, a także zmianie jego rozumienia w niemieckiej nauce prawa: R. Viotto, *Das öffentliche Interesse: Transformationen eines umstrittenen Rechtsbegriffs*, Baden-Baden 2009, *passim*. *Vide* także G. Dürrig, *Die konstanten Voraussetzungen des Begriffes "Öffentliches Interesse"*, Monachium 1949, *passim*.

² Na temat ochrony interesu publicznego poprzez wykorzystanie środków przymusowej restrukturyzacji banku przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny: P. Szczęśniak, *The Regulatory Framework of Forced Restructuring of Banks in the Polish Legal System*, „Societas et Iurisprudentia” 2019, t. 7, nr 2.

³ Szerzej *vide* A. Malinowski, L. Nowak, *Problemy modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2, *passim*.

⁴ *Confer* P. Panfil, *Fiscal stability*, [w:] *Financial Law*, red. J. Gliniecka, Gdańsk–Warszawa 2016, s. 13–31.

terytorialnego. Punktem odniesienia dla krajowych regulacji prawnych ograniczających poziom deficytu sektora finansów publicznych oraz państwowego długu publicznego jest Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, nazywany paktem fiskalnym⁵. Traktat — z pewnymi odstępstwami — zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia równowagi finansów publicznych oraz wskazuje środki do jej osiągnięcia⁶. W prawie podatkowym ochrona interesu publicznego znajduje wyraz w regulacjach zapewniających skuteczne wykonywanie zobowiązań podatkowych, co w konsekwencji przenosi się również na stabilizację finansów publicznych⁷. Chroniąc tak zdefiniowany interes publiczny, uregulowano w normach prawnych uprawnienia i obowiązki właściwych organów administracji publicznej oraz innych podmiotów stosunków prawnopodatkowych, do których zalicza się podatników, płatników i inkasentów, jak również następców prawnych i osoby trzecie. Skupiono się przede wszystkim na podmiotach, na które nałożono bezpośrednio obowiązek wykonania zobowiązania podatkowego. Za punkt wyjścia przyjęto bowiem, że za zobowiązania podatkowe odpowiedzialny jest każdorazowo dłużnik, tj. podmiot, na którym ciąży obowiązek wykonania zobowiązania podatkowego. Ochronę interesu publicznego rozciągnięto również na inne podmioty, przenosząc na nie odpowiedzialność za dług podatkowy. W prawodawstwie podatkowym zalicza się do nich następców prawnych i osoby trzecie.

We wszystkich tych przypadkach podmioty zobowiązane do zaspokojenia wierzytelności publicznoprawnych muszą liczyć się z koniecznością spełnienia wymagalnego świadczenia pieniężnego. Powinno ono być zrealizowane dobrowolnie. Jeżeli świadczenie publicznoprawne nie zostanie zaspokojone dobrowolnie, wówczas właściwe organy władzy, mając na uwadze interes publiczny, obowiązane są zastosować środki prawne zmierzające do jego wyegzekwowania w trybie przymusowym⁸. Spełnienie świadczenia podatkowego lub innej daniny publicznej pozwala uwzględnić pochodzące stąd środki pieniężne w dochodach budżetu państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego.

⁵ *Vide* Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 1258.

⁶ Na temat stopnia realizacji przewidzianych w pakcie fiskalnym wymogów w zakresie zmniejszenia zadłużenia publicznego z perspektywy nauk ekonomicznych *vide* P. Ptak, *Restoring balance in public finance in Europe in the light of the fiscal compact*, „Argumenta Oeconomica Cracoviensia” 2017, nr 17, s. 33–51. O ograniczeniu długu publicznego z perspektywy nauk prawnych: A. Hanusz, P. Szczęśniak, *The reduction of excessive government debt in the European Union law and its impact on the Polish legal system*, „Nihon University Comparative Law” 2018, t. 35, s. 70–74.

⁷ *Confer* R. Seer, [w:] K. Tipke, J. Lang, *Steuerrecht*, Köln 2015, s. 1–5; M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, Warszawa 2000, s. 19.

⁸ Środki te unormowane są w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r. poz. 1438.

W interesie publicznym leży także zapewnienie swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, a także poza nim⁹. Z tego powodu ochrona interesu publicznego w prawodawstwie podatkowym nabiera szczególnej roli w odniesieniu do stanów faktycznych dotyczących przepływu towarów, osób, usług i kapitału przez terytoria różnych państw. Korzyści, jakie państwo pragnie osiągnąć w tym zakresie, polegają głównie na wymianie informacji podatkowych oraz innych formach pomocy prawnej udzielanej przez organy państw obcych przy zastosowaniu odpowiednich procedur. Bez względu na to regulacje prawnopodatkowe obowiązujące w poszczególnych krajach mogą służyć unikaniu bądź uchylaniu się od opodatkowania¹⁰. W tym celu wykorzystywane są również dwustronne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania¹¹. Zawierają one postanowienia dotyczące preferencji podatkowych, z których mogą korzystać podatnicy krajów rezydencji lub źródła dochodu (przychodu)¹². Działania takie zagrażają stabilności finansów publicznych poszczególnych państw¹³. Z tych powodów konieczne stało się stworzenie modelowych rozwiązań prawnych chroniących przed skutkami stanów faktycznych prowadzących do unikania lub uchylania się od opodatkowania w obrocie krajowym i międzynarodowym. W tym kierunku zmagają się prace nad projektem BEPS (ang. *Base Erosion and Profit Shifting*), prowadzone w ramach struktur Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju [dalej: OECD]¹⁴. Mają one za zadanie przeciwdziałanie wykorzystywaniu preferencji służących swobodnemu przepływowi towarów, osób, usług i kapitału przez podmioty do tego nieuprawnione.

Ochronie interesu finansowego państwa uprawnionego do pobierania podatków służą modyfikacje umów międzynarodowych. Dzięki temu możliwe staje się wprowadzenie środków prawnych ograniczających nadużywanie preferencji podatkowych. Jednym z nich jest stosowanie klauzuli PPT (ang. *Principal Purpose Test*). W konsekwencji jeżeli możliwa jest racjonalna ocena stanu faktycznego wskazująca, że jednym z głównych

⁹ *Vide* art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864.

¹⁰ *Vide* OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, Paris 2013, s. 8.

¹¹ OECD, *Prevention of Treaty Abuse — Peer Review Report on Treaty Shopping Inclusive Framework on BEPS: Action 6*, Paris 2019, s. 14–17.

¹² Wykorzystanie preferencji podatkowych jest widoczne na przykładzie zmiany wysokości podatkowych dochodów budżetowych. W Polsce w latach 2009–2014 występowała ujemna dynamika wzrostu pobranego podatku dochodowego od osób prawnych (przyjmując 100 za 2009 r., to za 2014 r. poziom wynosił 96,31). Działo się tak mimo utrzymującego się, relatywnie stałego wzrostu gospodarczego. W przypadku pozostałych podatków państwowych występowała tendencja wzrostowa (dla dochodów podatkowych w ogólności wzrost za 2014 r. wynosił 118,57). *Vide* K. Secuła, *Analiza dochodów podatkowych budżetu Polski w latach 2009–2015*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, z. 117, s. 587.

¹³ *Confer* C. Öner, *Is Tax Avoidance the Theory of Everything in Tax Law? A Terminological Analysis of EU Legislation and Case Law*, „EC Tax Review” 2018, nr 2, s. 96–112. Na temat wzajemnych relacji między prawem cywilnym a prawem podatkowym w kontekście unikania opodatkowania *vide* A. Hanusz, *The will of parties to civil law relations in Polish tax law*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G (Ius) 2003–2004, t. L/LI, s. 75–86.

¹⁴ OECD, *Base Erosion and Profit Shifting. Explanatory Statements*, Paris 2015, s. 4–11.

celów stworzenia określonych struktur organizacyjnych lub dokonania innych czynności prawnych, np. przez wykorzystanie pożyczek pośrednich (ang. *back to back loan*), jest uzyskanie korzyści podatkowej, to wówczas zgodnie z prawem podatkowym ich skutki będą mogły być pomijane¹⁵.

Natomiast w obrębie prawa rynków finansowych, w tym prawa bankowego, interes publiczny przejawia się najczęściej w zapewnieniu zdolności spełniania wymagalnych świadczeń wynikających z zobowiązań spoczywających na bankach. Jego ochronie służą regulacje prawnofinansowe mające na celu zapobieganie w przyszłości utracie płynności, która z reguły poprzedza stan niewypłacalności banków¹⁶. Celem tych regulacji jest w rzeczywistości zapewnienie stabilności całego krajowego systemu finansowego¹⁷. Ochrona prawna stabilności krajowych rynków finansowych przejawia się również w sprawowaniu bieżącego nadzoru nad rynkami finansowymi. W największym jednak stopniu prawna ochrona interesu publicznego skupia się na regulacjach umożliwiających — w określonych sytuacjach — przeniesienie odpowiedzialności za straty instytucji finansowych ze Skarbu Państwa na posiadaczy praw udziałowych i wierzycieli tych instytucji¹⁸.

Proces ochrony stabilności rynków finansowych jest normowany nie tylko w krajowym prawie finansowym¹⁹. Podmioty działające na tych rynkach prowadzą działalność transgraniczną lub są powiązane z instytucjami finansowymi prowadzącymi taką działalność. Dlatego zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Unia jest obowiązana przyjmować środki prawne w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów. Stosując środki prawne, należy zatem uwzględniać obowiązek zapewnienia swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. W konsekwencji realizacja czterech podstawowych swobód rynku wewnętrznego nakłada na państwa członkowskie obowiązek harmonizacji prawa krajowego z prawem unijnym w zakresie prawa rynków finansowych. Jego spełnienie powoduje, że instytucje kredytowe, czyli podmioty prowadzące działalność depozytowo-kredytową mające

¹⁵ Szczegółowo *vide* art. 7 ust. 1 MLI (ang. *Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties*).

¹⁶ *Confer* R. Lastra, G. Wood, *The Crisis of 2007–09: Nature, Causes, and Reactions*, „Journal of International Economic Law” 2010, t. 13, nr 3.

¹⁷ *Vide* C. Goodhart, E. Avgouleas, *A Critical Evaluation of Bail-ins as Bank Recapitalisation Mechanisms*, „Centre for Economic Policy Research Discussion Paper” July 2014, nr 10065, s. 2; Y. Chen, I. Hasan, *Interconnectedness Among Banks, Financial Stability, and Bank Capital Regulation*, „BAFFI CAREFIN Centre Research Paper” 2016, nr 43, s. 4.

¹⁸ Chodzi przede wszystkim o regulacje implementowane do porządków prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, Dz.Urz. UE L 173/190. Na temat restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w polskim porządku prawnym *vide* P. Szczęśniak, *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Warszawa 2018, s. 13 i n.

¹⁹ *Vide* A. Jurkowska-Zeidler, *EU Financial Market Law: From Minimal Harmonization to Federalization*, [w:] *The financial law to-wards challenges of the XXI century (Conference Proceedings)*, „Acta Universitatis Brunensis. Iuridica” 2017, t. 580, s. 379 i n.

siedzibę w jednym z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, są uprawnione do prowadzenia działalności we wszystkich państwach tego obszaru. Instytucje te działają w państwie przyjmującym na podstawie zezwolenia udzielonego w innym państwie członkowskim²⁰.

Tego rodzaju ogólne regulacje prawne nie eliminują jednak zagrożeń, jakie pojawiają się w związku z koncentracją kapitału poszczególnych instytucji kredytowych. Wielkość kapitału służącego działalności depozytowo-kredytowej przez nowe podmioty może wpłynąć na zmonopolizowanie rynku finansowego państwa przyjmującego. Ponadto w przypadku utraty płynności finansowej danej instytucji kredytowej może się pojawić nadmierne ryzyko dla całego systemu finansowego. W związku z tym środkiem prawnym zapewniającym ochronę stabilności systemu finansowego państwa przyjmującego przed nadmierną koncentracją kapitału danej instytucji kredytowej jest obowiązek notyfikacji jej działalności transgranicznej. Obowiązek zawiadamiania władz nadzorczych państwa przyjmującego spoczywa na władzach nadzorczych państwa macierzystego, a więc państwa siedziby instytucji kredytowej.

III. Jednolitość i precyzja terminologiczna aktu normatywnego w procesie stanowienia prawa finansowego

Osiągnięcie celów pozwalających chronić interes publiczny jest możliwe w określonych warunkach. Skuteczność norm prawnych chroniących takie wartości, jak: stabilność sektora finansów publicznych, stabilność rynków finansowych, swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, prawidłowe wykonywanie zobowiązań podatkowych i innych, zależy natomiast od ich właściwej konstrukcji²¹. Na pożądany kształt norm prawnych wpływają wypowiedzi kompetentnych organów władzy dotyczące praw i obowiązków poszczególnych podmiotów charakteryzujące się odpowiednią formą. Tworzy ją: dostateczna precyzja języka, komunikatywność, jednolitość i zupełność przepisów, odpowiednie grupowanie zagadnień prawnych, zwartość i zwięzłość wewnętrznej struktury aktów prawa finansowego²². W przypadku stanowienia aktów normatywnych z zakresu krajowego prawa finansowego warunki te określono w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [dalej: z.t.p.]²³. Warunki te mogą zapewnić skuteczność aktów normatywnych w sytuacji ich względnej stabilności. Natomiast spełnienie wskazanych przesłanek powoduje, że normy prawne stają się czytelnym

²⁰ Uprawnienie instytucji kredytowej do prowadzenia działalności transgranicznej wynika z tzw. zasady jednolitej licencji bankowej, wyrażonej w art. 17 dyrektywy CRD IV.

²¹ *Vide* także J. Boghirnea, *The Creation of the General Legal Norm*, „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” 2008, t. 11, s. 23–31.

²² Szerzej T. Gizbert-Studnicki, *Postulat jasności i zrozumiałości tekstów prawnych a dostęp do prawa*, [w:] *Prawo i język*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Warszawa 2009, *passim*.

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 283, ze zm.

wzorcem postępowania. Okazują się również przydatne do badania przestrzegania prawa, są środkiem służącym rozstrzyganiu sporów prawnych, a także wzorcem przewidywanych zachowań organów państwowych i — co za tym idzie — ustalania konsekwencji prawnych w razie niezastosowania się do wytyczonych reguł postępowania.

Z uwagi na specyficzny sposób stanowienia i brak pełnej kodyfikacji podobnej regulacji nie ma w odniesieniu do międzynarodowego prawa podatkowego. Standardy, jakim powinny odpowiadać normy prawne wchodzące w jego skład, kształtują organizacje międzynarodowe, na czele z Organizacją Narodów Zjednoczonych [dalej: ONZ] i OECD. Organizacje te opracowały w przeszłości szereg wzorców postępowania stosowanych w zainteresowanych państwach, w tym m.in. konwencje modelowe przeciwko unikaniu podwójnego opodatkowania²⁴. Konwencje modelowe nie mają jednak charakteru normatywnego, dlatego w technice prawodawczej stosowanej przez organizacje międzynarodowe wskazuje się wzorce wewnętrznych regulacji poszczególnych instytucji prawnych. W wielu przypadkach odzwierciedla ona standardy przyjęte przez jej najważniejszych członków²⁵.

Innym zagadnieniem jest, aby — zgodnie z przepisem § 6 z.t.p. — przepisy ustawy redagowano dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Realizacja takiego nakazu formułowania przepisów prawnych zachodzi m.in. wtedy, gdy redagowane są one z zachowaniem precyzji języka, a także właściwej terminologii. Analiza przepisów krajowego prawa finansowego wskazuje, że prawodawca w procesie stanowienia aktów normatywnych nie zawsze uwzględnia wynikający z § 6 z.t.p. nakaz redagowania przepisów prawnych zgodnie z intencją legislatora. Odnosząc się zatem do precyzji języka, należy zwrócić uwagę na wady aktów normatywnych, polegające na stosowaniu terminologii używanej w innych gałęziach prawa, przenoszonej wprost do przepisów prawa finansowego. W prawie finansowym problem ten jest widoczny w związku ze sposobem implementacji dyrektyw do polskiego porządku prawnego. Organy państw członkowskich są uprawnione do wyboru formy i środków realizacji celu dyrektywy. W odniesieniu do prawa finansowego dominują zwykle dyrektywy zupełnej harmonizacji²⁶. Ograniczają one swobodę ustawodawcy krajowego w regulowaniu stosunków społecznych. Jednocześnie zakres zmian w ustawodawstwie krajowym uzależniony jest wyłącznie od prawodawcy unijnego²⁷. Wzorzec normatywny przyjęty w tego rodzaju aktach prawnych nie może więc zostać

²⁴ *Vide* odpowiednio: Konwencja modelowa ONZ w sprawie podwójnego opodatkowania między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się z 2017 r. (United Nations Model double taxation convention between developed and developing countries) oraz Konwencja modelowa OECD w sprawie podatków od dochodu i majątku z 2017 r. (OECD Model tax convention on income and capital).

²⁵ Jest to szczególnie widoczne w przypadku regulacji prawnych opracowanych przez państwa OECD z silnym udziałem państw kultury prawnej *common law*.

²⁶ Różnice między poszczególnymi typami dyrektyw często przesądzają o sposobie implementacji danej dyrektywy. *Vide* wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE] z 18 czerwca 2002 r., sygn. akt C-60/01, Komisja Europejska v. Republika Francji, ECLI:EU:C:2002:383.

²⁷ *Vide* W. Roth, C. Jopen, *Effects on the national law of the member states*, [w:] *European Legal Methodology*, red. K. Riesenhuber, Cambridge–Antwerp–Portland 2017, s. 317 i n.

zmodyfikowany przez państwo członkowskie. Wynika z tego, że właściwym sposobem implementacji powinno być dostosowanie treści przepisów prawa krajowego, w tym pojęć i terminów, do celu założonego w dyrektywie²⁸. Jednocześnie proces harmonizacji powinien uwzględniać jednolitość porządku prawnego i dorobek nauki prawa finansowego danego państwa²⁹.

W praktyce ustawodawca, dokonując transpozycji norm unijnych do porządku krajowego, jedynie zmienia ich adresatów, w mniej lub bardziej właściwy sposób — na podmioty prawa krajowego³⁰. Pozostawia natomiast ich uprawnienia i obowiązki w brzmieniu wynikającym z dosłownego tłumaczenia przepisów dyrektyw unijnych, powtarzając używaną w nich terminologię. Skutkiem tego jest wprowadzanie do obrotu prawnego wypowiedzi stanowiących w istocie replikę zwrotów zawartych w tekście dyrektywy, terminów wieloznacznych, pojawianie się sprzeczności terminologicznych i w konsekwencji systemowe niedostosowanie wdrażanych przepisów do ustawodawstwa polskiego³¹.

W wyniku takiego sposobu wdrażania w życie postanowień dyrektyw prawa Unii Europejskiej przepisy ustawy o podatku od towarów i usług, podobnie jak ustawy o podatku akcyzowym, zawierają liczne sprzeczności między wdrażanymi rozwiązaniami a obowiązującymi przepisami prawa³². Przykładem nieprawidłowej implementacji przepisów dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej jest wprowadzenie zwolnienia z opodatkowania usług kulturalnych. Zgodnie z jej przepisami państwa członkowskie obowiązane są zwalniać z podatku świadczenie niektórych usług kulturalnych, a także dostawę towarów ściśle z nimi związanych przez podmioty prawa publicznego lub inne instytucje kulturalne uznane przez dane państwo członkowskie³³. Tymczasem przepisy ustawy o podatku od towarów i usług stanowią, że zwalnia się od podatku usługi kulturalne świadczone przez podmioty prawa publicznego lub inne podmioty uznane na podstawie odrębnych przepisów za instytucje o charakterze kulturalnym bądź wpisane do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez organizatora będącego podmiotem tworzącym instytucje

²⁸ *Confer* wyrok TSUE z 18 grudnia 1997 r., sygn. akt C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Region Wallonne*, ECLI:EU:C:1997:628.

²⁹ *Vide* wyrok TSUE z 29 czerwca 1993 r., sygn. akt C-298/89, *Rząd Gibraltaru v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1993:267.

³⁰ W pewien sposób zwraca na to uwagę TSUE w wyroku z 13 marca 1997 r., sygn. akt C-197/96, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francji*, ECLI:EU:C:1997:155.

³¹ Obszernie o tym: J. Koronkiewicz, *Terminologia podatkowa a prawidłowość implementacji dyrektyw unijnych w Polsce*, Warszawa 2015, *passim*, a także wyrok TSUE z 22 grudnia 2009 r., sygn. akt C-414/07 *Magoora sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie*, ECLI:EU:2008:766.

³² Tytułem przykładu warto wskazać w prawie polskim art. 43 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm. [dalej: u.p.t.u.]. W przywołanym przepisie mowa o „naruszeniu warunków konkurencji”. Jego odpowiednikiem jest art. 132 ust. 1 lit. f dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 2006/347, ze zm., który z kolei stanowi o „zakłóceniu konkurencji”.

³³ *Vide* art. 132 ust. 1 lit. n dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 2006/347, ze zm.

kultury, zgodnie z przepisami o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³⁴. Wynika stąd, że zarówno w dyrektywie Rady, jak i w ustawie o podatku od towarów i usług niemal w identyczny sposób określono zakres podmiotowy tego zwolnienia, co oznacza również systemowe niedostosowanie wdrażanych przepisów do ustawodawstwa polskiego. W przepisie normującym zwolnienie usług kulturalnych z podatku od towarów i usług powinno się bowiem w całości operować takimi pojęciami, jakimi posłużono się w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, określając podmioty prowadzące działalność kulturalną³⁵. Tego jednak ustawodawca krajowy nie uczynił.

Tak więc sposób formułowania aktów normatywnych, brak precyzji języka i posługiwanie się nieodpowiednią terminologią w przepisach ustawy o podatku od towarów i usług regulujących zwolnienie usług kulturalnych przeszkadza w skutecznym realizowaniu interesu publicznego. Natomiast udana próba zastosowania zrekonstruowanej z tych przepisów normy prawnej powoduje zwolnienie z podatku usług kulturalnych świadczonych przez podmioty, które spełniają określone warunki. Tym samym poprzez zmniejszenie ceny tych usług w interesie publicznym zostaje zapewniony szerszy dostęp do działalności kulturalnej organizowanej przez instytucje kultury niż przy zastosowaniu cen uwzględniających podatek.

Tego rodzaju wad ustrzeżono się w przypadku większości aktów międzynarodowego prawa podatkowego. Uwzględniając w swych normach terminy pochodzące z innych gałęzi, przede wszystkim z prawa cywilnego i handlowego, a także komentarzy do konwencji modelowych OECD i ONZ, skonstruowano specyficzne definicje³⁶. Pozwoliło to stworzyć na potrzeby tej dziedziny odrębną siatkę pojęciową i ujednolicić terminologię, przyjąć konwencjonalnie ustalone znaczenia, a tym samym uniknąć problemu wieloznaczności i sprzeczności używanych terminów, takich jak np. działalność zarobkowa, spółka czy przedsiębiorstwo. Nie udało się to do końca, o czym będzie mowa dalej³⁷.

Konieczność opracowania na potrzeby konwencji modelowych OECD i ONZ oraz oficjalnych komentarzy do nich pojęć i terminów akceptowanych przez większość państw członkowskich tych organizacji wiąże się z trudnościami z ich jednolitą interpretacją³⁸. Stanowi to fragment szerszego problemu, charakteryzującego w ogólności prawo międzynarodowe. W tym kontekście w art. 33 Konwencji wiedeńskiej o prawie

³⁴ *Vide* art. 43 ust. 1 pkt 33 lit. a u.p.t.u.

³⁵ *Confer* wyrok NSA z 4 marca 2014 r., sygn. akt I FSK 535/13, Legalis nr 908996. *Vide* także wyrok TSUE z 3 kwietnia 2003 r., sygn. akt C-144/00, *Strafverfahren v. Matthias Hoffmann*, ECLI:EU:C:2003:192.

³⁶ Chodzi przykładowo o definicję zakładu (*permanent establishment*), zawartą w art. 5 Konwencji modelowych OECD i ONZ. *Vide* A.A. Skaar, *Permanent establishment. Erosion of tax treaty principle*, Deventer–Boston 1991, s. 1; T. Woźniak, *Miejsce i rola zakładu w międzynarodowym prawie podatkowym*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 4, s. 51–52.

³⁷ *Vide* odpowiednio: art. 3 ust. 1 lit. h, art. 3 ust. 1 lit. b oraz art. 3 ust. 1 lit. c Konwencji modelowej OECD.

³⁸ M. Lang, F. Brugger, *The role of the OECD Commentary in tax treaty interpretation*, „Australian Tax Forum” 2008, nr 23, s. 96–98; K. Vogel, A. Rust, [w:] *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions*, Alphen aan den Rijn 2015, s. 34–49; R. Kysar, *Interpreting Tax Treaties*, „Iowa Tax Review” 2016, t. 101, s. 1433.

traktatów, przyjęto nawet specjalną regułę interpretacyjną³⁹. Wiąże się ona z posługiwaniem się w przepisach prawa międzynarodowego równolegle wieloma językami⁴⁰. Mimo wysokiego poziomu tłumaczeń w praktyce występują rozbieżności w rozumieniu pojęć użytych w poszczególnych wersjach językowych umów międzynarodowych. Przykład takiej rozbieżności, dotyczącej pojęcia należności licencyjnych, można znaleźć w przepisach polsko-portugalskiej Konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania z 1995 r., które obowiązywały aż do jej usunięcia w maju 2017 r.⁴¹ Przepisy zmieniono, mając na uwadze fakt, że jasność tekstu normatywnego ma znaczenie nie tylko formalne, ale i merytoryczne⁴².

Problemy związane z precyzją terminologiczną dają o sobie znać także w zakresie prawa rynku finansowego. Przykładem mogą być trudności z jednolitym stosowaniem pojęć „instytucja finansowa” lub „instrument kapitałowy”. W języku prawnym nie występuje jedna uniwersalna definicja instytucji finansowej. Ustawodawca definiuje to pojęcie w wielu aktach prawnych. W przepisach ustawy Prawo bankowe definiując pojęcie instytucji finansowej, zawarto odesłanie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [dalej: rozporządzenie CRR]. Instytucją finansową w rozumieniu tego rozporządzenia jest przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa lub firma inwestycyjna, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie co najmniej jednego spośród rodzajów działalności wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2013/36/UE⁴³. Definicja zawarta w rozporządzeniu CRR⁴⁴ wyłącza tym samym z pojęcia instytucji finansowej podmioty prowadzące działalność depozytowo-kredytową, a przede wszystkim banki. Natomiast szerszą definicję zawarto w przepisach ustawy

³⁹ Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439.

⁴⁰ W międzynarodowym prawie podatkowym występują nieliczne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania sporządzone tylko w jednym języku, wspólnym dla obu stron. Przykładem jest niemiecko-austriacka umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania z 24 lipca 2000 r. Z uwagi na homogeniczność języka narodowego umowy zawierane przez Polskę są z reguły sporządzane w trzech językach. Patrz też: M. Lang, *The Interpretation of Tax Treaties and Authentic Languages*, [w:] *Essays on Tax Treaties*, IBFD 2013, s. 16.

⁴¹ Zgodnie z polską wersją językową art. 12 ust. 3 polsko-portugalskiej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania z 9 maja 1995 r. do kategorii należności licencyjnych zaliczano należności z tytułu użytkowania programów komputerowych. Stosownego postanowienia nie było natomiast w portugalskiej i angielskiej wersji językowej (ostatnia z wymienionych była stosowana jako rozstrzygająca w przypadku różnic w tekstach w językach narodowych).

⁴² Znaczenia tekstu normatywnego dowodzi np. rozstrzygana przez francuska Radę Stanu sprawa *Natexis Banques Populaires*. W jej przypadku wątpliwości związane z interpretacją portugalskiego pojęcia *incidido* oraz francuskiego *supporté* przekładały się na ustalenie, czy chodzi o bycie zobowiązanym do zapłaty podatku (ang. *liable to tax*), czy jedynie o podleganie opodatkowaniu (ang. *subject to tax*). *Vide* wyrok Le Conseil d'État, z 26 lipca 2006 r., sygn. akt 284930.

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.Urz. UE L 176.

⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.Urz. UE L 176.

Kodeks spółek handlowych⁴⁵. Zgodnie z jego przepisami instytucja finansowa to bank, fundusz inwestycyjny, towarzystwo funduszy inwestycyjnych, alternatywna spółka inwestycyjna, zakład ubezpieczeń, zakład reasekuracji, towarzystwo emerytalne, fundusz emerytalny lub dom maklerski, mające siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej albo w państwie należącym do OECD. Równie szeroką definicję instytucji finansowej można odnaleźć w przepisach ustawy o działach administracji rządowej.

Brak jednolitej definicji w omawianym zakresie zmusza zatem do przyjęcia wąskiego i szerokiego rozumienia instytucji finansowej. Co prawda zasady techniki prawodawczej umożliwiają formułowanie definicji danego pojęcia, jeżeli ze względu na dziedzinę regulowanych stosunków istnieje potrzeba ustalenia innego znaczenia, wielość definicji legalnych może jednak powodować brak jednolitości pojęć i powstawanie sprzeczności prakseologicznych, a w konsekwencji brak możliwości spełnienia dyspozycji różnych norm w danej sytuacji. W określonych przypadkach ten sam podmiot, z uwagi na odmienne definicje legalne występujące w różnych gałęziach prawa, może być zobowiązany do realizowania sprzecznych względem siebie praw i obowiązków. Normy sprzeczne prakseologicznie, choć zgodne pod względem formalnym, mogą wywoływać skutki prawne niepożądane w kontekście ochrony interesu publicznego.

Przykładem sprzeczności systemowej polegającej na różnym definiowaniu pojęcia instytucji finansowej oraz jego skutków są regulacje prawa handlowego i bankowego. Na podstawie ustawy Kodeks spółek handlowych bank jako instytucja finansowa posiada uprawnienie do nabywania akcji własnych. Natomiast przepisy prawa bankowego, określające wymagany poziom kapitału banku, mogą zakazywać nabywania akcji własnych. Pojęcie instrumentu kapitałowego stosowane jest również w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji⁴⁶. W przepisach tej ustawy instrument kapitałowy nie został jednak zdefiniowany. Natomiast ustawodawca wyraźnie odwołuje się do pojęć unormowanych w rozporządzeniu CRR. Rozporządzenie to nie zawiera normy definiującej instrument kapitałowy. Wskazano w nim jednak, jakie rodzaje instrumentów kapitałowych w znaczeniu ekonomicznym zaliczane są do kapitałów banku w kontekście ustalenia odpowiedniego poziomu adekwatności kapitałowej. Instrumenty kapitałowe zostały więc podzielone na aktywa kwalifikowane jako kapitał podstawowy Tier I, kapitał dodatkowy Tier I lub kapitał Tier II. W rozporządzeniu przyjęto więc szerokie rozumienie instrumentu kapitałowego. Będą nim nie tylko aktywa uznawane za kapitał zgodnie z art. 22 dyrektywy 86/635/EWG, lecz także aktywa uznawane za kapitał własny zgodnie ze standardami rachunkowości lub w celu określenia niewypłacalności w rozumieniu krajowego prawa bilansowego. Jednocześnie pojęcie instrumentu kapitałowego jest używane w rachunkowości. W tym znaczeniu pod pojęciem instrumentów kapita-

⁴⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. — Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.

⁴⁶ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. z 2019 r. poz. 795, ze zm.

łowych rozumie się jeden z rodzajów instrumentów finansowych. Z kolei instrumenty kapitałowe są określane jako aktywa finansowe dokumentujące prawa inwestorów do majątku przedsiębiorstwa. Innymi słowy chodzi o majątek, który pozostaje po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wszystkich wierzycieli. Wreszcie pod pojęciem instrumentów kapitałowych rozumie się także zobowiązanie przedsiębiorstwa do wyemitowania lub dostarczenia własnych instrumentów kapitałowych. Do instrumentów kapitałowych zalicza się więc np. akcje, udziały, opcje na akcje lub warianty subskrypcyjne. W ustawie o rachunkowości przyjęto zatem węższą pod względem treściowym i zakresowym definicję instrumentu kapitałowego niż w rozporządzeniu CRR.

Z tych powodów użycie w przepisach ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym pojęcia instrumentów kapitałowych powoduje istotne wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem bez odpowiedniego zdefiniowania pojęcia instrumentu kapitałowego nie można dokonać umorzenia lub konwersji takich instrumentów w ramach postępowania prowadzącego do przymusowej restrukturyzacji banku zagrożonego upadłością. Postępowanie to zmierza bowiem do obciążania odpowiedzialnością za straty banku jego akcjonariuszy i wierzycieli, a nie Skarbu Państwa. Brak możliwości skutecznego prowadzenia przymusowej restrukturyzacji banku może natomiast powodować ryzyko wydatkowania środków publicznych w formie pomocy finansowej w celu ratowania banku zagrożonego upadłością. Takie działanie w istotny sposób narusza stabilność finansów publicznych i interes publiczny.

Język aktu prawnego powinien zapewnić precyzję pojęciową przez unikanie terminów wieloznacznych oraz — na ile to możliwe — posługiwanie się terminologią używaną w innych gałęziach prawa. Jak się wydaje, problem wynika ze skomplikowania i nadmiaru regulacji obejmujących system prawa finansowego. Stan przeregulowania prawa znacznie utrudnia lub uniemożliwia wyznaczenie normy sankcjonowanej lub sankcjonującej. Niemożność wskazania adresata normy prawnofinansowej albo nakazanego lub zakazanego zachowania w danych okolicznościach wpływa negatywnie na skuteczność prawa w sferze zjawisk pieniężnych i — co za tym idzie — na ochronę interesu publicznego.

Należy postulować, aby po pierwsze, ustawodawca wyeliminował z przepisów krajowego prawa finansowego terminy nieostre, których nieokreśloność nie była zamierzonym działaniem prawodawczym. Po drugie, tam, gdzie nie utrudni to realizacji interesu publicznego, przepisy prawne powinny być formułowane z użyciem środków techniki prawodawczej zapewniających elastyczność tekstu prawnego (*vide* § 155 z.t.p.). Z jednej strony dzięki temu możliwe będzie uniknięcie stanu przeregulowania prawa. Z drugiej jednak strony, aby wyznaczyć w sposób niebudzący wątpliwości regułę postępowania i jednocześnie zapewnić podmiotowi stosującemu prawo pewien zakres swobody interpretacyjnej, konieczne może być wprowadzenie definicji legalnej danego określenia nieostrego (*vide* § 146 ust. 1 z.t.p.). Może ona wówczas, zmniejszając w oznaczonym zakresie jego nieostrość, gwarantować jednocześnie pewną swobodę decyzyjną w zakresie rozstrzygnięć o uprawnieniach i obowiązkach podmiotów stosunków prawnofinansowych.

IV. Zupełność i niesprzeczność aktu normatywnego w procesie stanowienia prawa finansowego

Mając na uwadze wzorce postępowania kierowane do poszczególnych kategorii i grup adresatów, istotne jest, aby akty normatywne wyczerpująco obejmowały przedmiot regulacji dany obszar stosunków prawnofinansowych. Normy ujęte w akcie prawnym powinny być podstawą rozstrzygnięcia w zasadzie każdego zagadnienia prawnego objętego zakresem jego regulacji. Każdy akt prawny stanowi bowiem samodzielny element systemu prawnego. Normatywnie warunek ten wyraża przepis § 2 z.t.p., który stanowi, że ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Ponadto w prawidłowo skonstruowanej ustawie nie zamieszcza się, po pierwsze, przepisów, które normowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres stosunków społecznych, jakie ona reguluje. Po drugie, zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, przepisy ustawy nie mogą regulować spraw wykraczających poza jej zakres podmiotowy (*vide* § 3 ust. 2 z.t.p.).

Granice systemowego wyodrębnienia danego aktu normatywnego wyznacza natomiast *prima facie* jego tytuł⁴⁷. Analiza aktów prawa finansowego prowadzi do wniosku, że wiele z nich nie zawiera regulacji, które byłyby czytelnym wzorcem postępowania, przydatnym do badania przestrzegania prawa i rozstrzygania sporów prawnych. Niektóre z nich zawierają unormowania, które nie powinny być objęte materią danego aktu prawnego. Tym samym wydaje się, że prawodawca, stanowiąc akty prawa finansowego, nie zawsze kieruje się nakazem wynikającym z przepisu § 3 ust. 2 z.t.p. Można w tym przypadku odnieść się chociażby do przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, które zawierają definicje legalne budynku i budowli z częściowym odesłaniem do przepisów prawa budowlanego (*vide* art. 1a ust. 1 pkt 1–2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

Brak regulacji dotyczy — zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i w przepisach ustawy o finansach publicznych oraz innych aktów normatywnych — reguł postępowania nakazujących zapewnienie równowagi budżetowej jako wartości chronionej prawem⁴⁸. Mimo wagi tego zagadnienia w obowiązującym porządku prawnym nie ma więc jakiegokolwiek normy prawnej zawierającej jednolity i wyczerpująco sformułowany nakaz uchwalania zrównoważonego budżetu państwa⁴⁹. W interesie publicznym leży nie tylko dążenie do równowagi dochodów i wydatków budżetu państwa,

⁴⁷ Na marginesie należy przypomnieć, że w celu określenia granic regulacji aktu prawnego oprócz użycia reguł wykładni językowej konieczne jest także równoczesne sięgnięcie do jednej z reguł wykładni systemowej, tj. *argumentum a rubrica*. *Vide* U. Klug, *Juristische Logik*, Berlin–Göttingen–Heidelberg 1958, s. 146.

⁴⁸ *Vide* A. Hanusz, *Budgetary balance and principles of law*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017, s. 261–270.

⁴⁹ *Vide* A. Hanusz, P. Szczęśniak, *The reduction...*, s. 70–74.

lecz także, o czym będzie mowa dalej, do unikania nadmiernego wzrostu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego⁵⁰. Normy prawnofinansowe powinny w tym obszarze wyraźnie wskazywać pożądane wzorce zachowań.

Ochrona interesu publicznego w zakresie równoważenia dochodów i wydatków budżetowych powinna przejawiać się w kształtowaniu obowiązków odpowiednich organów władzy publicznej, polegających na powstrzymywaniu działań zmierzających do niekontrolowanego pozyskiwania środków pieniężnych na podstawie umów, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu lub umowy pożyczki⁵¹. W takich przypadkach brak zupełności aktu normatywnego, zarówno jeśli chodzi o ustawę o finansach publicznych, jak i o inne akty normatywne, może powodować wątpliwości co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego regulacji. Natomiast nieadekwatna wobec regulowanych zagadnień systematyzacja wskazanego aktu prawnego powoduje jednocześnie brak przewidywalności stosowania prawa. To może z kolei rzutować na pewność prawa w zakresie relacji jednostki samorządu terytorialnego i organów państwa, np. regionalnych izb obrachunkowych bądź innych organów sprawujących kontrolę nad działalnością finansową tych jednostek.

Interesem publicznym podlegającym ochronie prawnej jest także zapewnienie swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału między poszczególnymi państwami i terytoriami. Mają temu służyć, o czym była mowa, regulacje międzynarodowego prawa podatkowego. Największą wartością wynikającą z wykorzystania w międzynarodowym prawie podatkowym konwencji modelowych OECD i ONZ jest ujednolicenie zarówno pojęć, terminów, jak i instytucji prawnopodatkowych⁵². Na całym niemal świecie poszczególne państwa swoją praktykę międzynarodową opierają bowiem na takich samych rozwiązaniach prawnych. Nie oznacza to likwidacji różnic w treściach poszczególnych umów, ale ułatwia negocjacje mające na celu ich zawarcie lub nowelizację. Korzyści płynące z tego rodzaju uniformizacji pojęć, terminów oraz instytucji prawnych stały się szczególnie widoczne podczas prac OECD nad wielostronnym instrumentem modyfikacji umów międzynarodowych, określanym akronimem MLI (*Multilateral Instrument*)⁵³. Podobieństwo rozwiązań wykorzystywanych w praktyce legislacyjnej różnych państw pozwoliło na opracowanie mechanizmu umożliwiającego szybką zmianę treści dotychczas wykorzystywanych umów.

⁵⁰ Vide T. Cordes, T. Kinda, P. Muthoor, A. Weber, *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*, „IMF Working Paper” 2015, t. 15, nr 29.

⁵¹ Chodzi oczywiście o zwiększenie kontroli w zakresie pozyskiwania środków zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego, a nie całkowite wyeliminowanie tych czynności. Byłoby to bowiem sprzeczne z przepisem art. 9 ust. 8 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607, ze sprost.

⁵² J. Owens, *International Taxation: Meeting the Challenges — The Role of the OECD*, „European Taxation” 2006, t. 46, nr 12, s. 555; Ch.H.J.I. Panayi, *Double taxation, tax treaties, treaty-shopping and the European Community*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 25–27.

⁵³ OECD, *Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties, Action 15 — 2015 Final Report*, Paris 2015. Także szeroko na ten temat M. Lang, et al., *The OECD Multilateral Instrument for Tax Treaties: Analysis and Effects*, Alphen aan den Rijn 2016.

Należy jednak podkreślić, że jednolitość konstrukcji legislacyjnych stosowanych na płaszczyźnie międzynarodowej nie zawsze przenosi się na regulacje prawa wewnętrznego poszczególnych państw. Przykładem odmienności rozwiązań międzynarodowego prawa podatkowego jest definicja zakładu zawarta w polskim prawie podatkowym. Jest ona wyraźnie szersza niż jej odpowiednik stosowany w umowach międzynarodowych⁵⁴. Tymczasem podobieństwo wykorzystywanych w obrocie prawnym pojęć i terminów ma pozytywne znaczenie w kontekście realizacji interesu publicznego. Poza tym, że ułatwia realizację swobód wynikających z norm prawa Unii Europejskiej, uniformizacja pojęć i terminów prowadzi do ich silnego powiązania z międzynarodowymi standardami prawnymi i zmniejsza ryzyko wystąpienia zjawiska nieadekwatności norm do potrzeb gospodarki. Wpływa to również na zwiększenie pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego, co ma znaczenie z perspektywy zdolności państwa do przyciągania zagranicznych inwestorów. Odmienne ukształtowanie konstrukcji legislacyjnych w prawie krajowym niż przyjęte w prawie międzynarodowym umożliwia państwu skuteczniejszą realizację swoich interesów, np. z zakresu przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, w obszarach opodatkowania, które nie są objęte zakresem umowy międzynarodowej⁵⁵.

Czytelnym wzorcem norm postępowania, spełniającym przesłanki gwarantujące ich skuteczność, jakim jest wymóg logicznej budowy aktu normatywnego w sposób zapewniający odpowiednie grupowanie zagadnień, są natomiast przepisy zawarte w aktach międzynarodowego prawa podatkowego. Podstawowym źródłem regulacji normatywnej tej gałęzi prawa są umowy międzynarodowe, nazywane również konwencjami. Najszerszą grupę takich aktów prawnych stanowią umowy bilateralne⁵⁶. Czytelność i logiczny układ wynikają z oparcia konkretnych umów na spójnych wewnętrznie konwencjach modelowych. Regulują one, co do zasady, całość zagadnień związanych z unikaniem podwójnego opodatkowania dochodu i majątku. Dochodzi do nich w sytuacji krzyżowania się jurysdykcji podatkowej dwóch państw⁵⁷. Przepisy wchodzące w skład tego rodzaju źródeł międzynarodowego prawa podatkowego ujęte są wewnątrz poszczególnych umów w sposób związły, są zgrupowane logicznie i z zachowaniem właściwej

⁵⁴ *Vide* art. 5a pkt 22 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz art. 4a pkt 11 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Na przykład regulacje przyjęte w prawie polskim nie zawierają wyłączeń z definicji zakładu obejmujących wykonywanie działalności pomocniczej i przygotowawczej. W analogiczny sposób ukształtowana została definicja zakładu m.in. w prawie krajowym Niemiec i Luksemburga. *Vide* J. Schaffner, *How Fixed Is a Permanent Establishment?*, Alphen aan den Rijn 2013, s. 207 i n.

⁵⁵ Dowodzi tego przytoczony przykład instytucji zakładu. Wersja bardziej korzystna dla interesów państwa, to znaczy ujęta w ustawach podatkowych, ma zastosowanie do podmiotów z państw, z którymi Polska nie zawarła dwustronnej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania.

⁵⁶ Z uwagi na znaczące trudności związane z uzyskaniem konsensu wszystkich stron do rzadkości należą wielostronne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. *Vide* np. wielostronna Konwencja nordycka w sprawie podwójnego opodatkowania z uwzględnieniem podatków dochodowych i majątkowych, podpisana 23 września 1996 r. przez Danię, Finlandię, Islandię, Norwegię, Szwecję i Wyspy Owcze (Nordic Multilateral Double Taxation Convention with respect to Taxes on Income and Capital). M. Helminen, *The Nordic Multilateral Tax Treaty as a Model for a Multilateral EU Tax Treaty*, Amsterdam 2014.

⁵⁷ *Vide* K. Vogel, A. Rust, [w:] *Klaus Vogel on Double...*, s. 12.

systematyki wewnętrznej⁵⁸. Jednocześnie należy przyznać, że charakter międzynarodowego prawa podatkowego wymaga, aby stosować w nim określenia bardziej ogólne niż wykorzystywane w prawie krajowym. Przyczyną tego stanu rzeczy jest konieczność ustalenia uniwersalnej siatki pojęć, która będzie akceptowana i zgodna z porządkiem prawnym stron umowy. Prostota konstrukcji i zwarty charakter przepisów prawnomiędzynarodowych odróżnia je od norm wewnętrznego prawa podatkowego, co w istotny sposób wpływa na realizację interesu publicznego. Dostępność zwięzłych regulacji korzystnie oddziałuje na poziom świadomości uczestników obrotu prawnego. Zdolność do zawierania umów z innymi podmiotami prawa międzynarodowego buduje natomiast autorytet państwa jako wiarygodnego podmiotu stosunków międzynarodowych, a zarazem gwaranta ochrony interesów swoich rezydentów przed podwójnym opodatkowaniem w innym państwie.

Z logicznym grupowaniem zagadnień wewnątrz aktu normatywnego wiąże się określony stopień niesprzeczności stanowiący o jego jednolitości i zwartości⁵⁹. Przykładem wadliwości związanych z systematyką i logiką aktu prawnego jest ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji. W ustawie tej zupełnie niepotrzebnie rozczłonkowano uregulowanie statusu, organizacji i funkcjonowania Funduszu między dwa działy. Jeden z nich zawiera rozdział poświęcony statusowi, zadaniom i organom Funduszu, natomiast drugi reguluje gospodarkę finansową Funduszu. Problematyka ta w całości powinna być objęta jednym działem. Przepisy regulujące podobne stosunki społeczne powinny być ujmowane we wspólne grupy tematyczne, ponieważ w przeciwnym wypadku mogą powstawać różne wątpliwości interpretacyjne dotyczące wewnętrznej systematyki aktu normatywnego. Nie jest to kwestia wyłącznie formalna, systematyka odgrywa bowiem istotną rolę merytoryczną, przede wszystkim w ramach reguł wykładni prawa. Konsekwencją braku logicznego grupowania zagadnień wewnątrz aktu normatywnego są bowiem sprzeczności treściowe lub prakseologiczne norm prawnych. Układ aktu normatywnego powodujący powstawanie sprzeczności między normami prawnymi nie realizuje tym samym postulatu spójności i pewności prawa. Wady legislacyjne aktu prawnego nie sprzyjają zatem ochronie interesu publicznego.

Na przeszkodzie efektywnemu stosowaniu prawa stoją również sprzeczności w prawie finansowym. Powstają one bądź między poszczególnymi normami w granicach danego działu prawa bądź między poszczególnymi działami prawa. Jako przykład sprzeczności między normami w ramach danego działu prawa a więc wewnątrzsystemowej sprzeczności polegającej na całkiem odmiennym zakresie podmiotowym stosunków prawnopodatkowych, należy wskazać centralizację podatku od towarów

⁵⁸ Warto wskazać, że struktura współczesnych konwencji modelowych OECD i ONZ, a zatem i dwustronnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, w większości została opracowana przez państwa Ligi Narodów w latach dwudziestych i trzydziestych XX w.

⁵⁹ Confer G.H. von Wright, *Norm and Action*, London 1963, s. 147 i n. *Vide* także M.V. Voronin, *Consistency in Law: Theoretical Model and Practical Significance*, „Research Journal of Applied Sciences” 2015, t. 10, nr 12, s. 851–856.

i usług na poziomie jednostek samorządu terytorialnego⁶⁰. Przepisy obowiązujące od 1 stycznia 2017 r. stanowią, że jednostka samorządu terytorialnego wraz z podległymi jej jednostkami organizacyjnymi jest jedynym podatnikiem podatku od towarów i usług⁶¹. Pozbawiają one zatem jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe podmiotowości prawnopodatkowej w podatku od towarów i usług⁶². Jednak w odniesieniu do innych podatków zarówno jednostki budżetowe, jak i samorządowe zakłady budżetowe podlegają obowiązkowi podatkowemu, choć niektóre ustawy podatkowe zwalniają je z obowiązku zapłaty podatku, np. jednostki budżetowe mieszczą się w zakresie podmiotowym podatku dochodowego od osób prawnych, lecz są objęte zwolnieniem podatkowym⁶³. Mimo sprzeczności wewnątrzsystemowej regulacji stanowiącej, że jednostka samorządu terytorialnego wraz z podległymi jej jednostkami jest jednym, samodzielnym podatnikiem podatku od towarów i usług chronią interes publiczny. Sprzeczność systemową wewnętrzną daje się także zaobserwować, badając przedmiot podatku od czynności cywilnoprawnych. Opodatkowaniu tym podatkiem podlegają wymienione enumeratywnie w ustawie czynności cywilnoprawne. Natomiast poza zakresem opodatkowania nadal pozostają umowy przedwstępne oraz niektóre umowy nienazwane, co powoduje niezgodność z ogólnym charakterem tego podatku, o czym będzie mowa dalej⁶⁴. Nie chodzi przy tym o wszystkie umowy tego rodzaju, lecz o te, w których jedna ze stron stosunku prawnego uzyskuje przysporzenie majątkowe.

Z uwagi na doniosłość umów przedwstępnych oraz niektórych umów nienazwanych w obrocie prawnym wymaga rozważenia usunięcia tej sprzeczności i objęcie ich zakresem przedmiotowym podatku od czynności cywilnoprawnych⁶⁵. Brak w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych przepisu prawnego obejmującego umowy przedwstępne oraz inne umowy nienazwane, w których jedna ze stron stosunku prawnego

⁶⁰ *Vide* wyrok TSUE z 29 września 2015 r., sygn. akt C-276/14, Gmina Wrocław v. Minister Finansów, ECLI:EU:C:2015:635. Na temat orzecznictwa polskich sądów administracyjnych w zakresie podmiotowości prawnopodatkowej samorządowych jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych: A. Mudrecki, *VAT in the Polish Commune*, [w:] *The Financial Law Towards Challenges of the XXI Century*, red. M. Radvan, J. Gliniecka, T. Sowiński, P. Mrkyvka, Brno 2017, s. 314–331.

⁶¹ *Vide* ustawa z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 280.

⁶² Na temat podmiotowości prawnopodatkowej *vide* A. Hanusz, K. Cień, *Przedsiębiorstwo jako samodzielny podatnik — uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka *et al.*, Warszawa 2017, s. 347–359. *Confer* R. Seer, [w:] K. Tipke, J. Lang, *Steuerrecht*, Köln 2015, s. 232.

⁶³ *Vide* art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 865.

⁶⁴ *Vide* art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1150, ze zm.

⁶⁵ *Confer* P. Szczęśniak, *Podatek od czynności cywilnoprawnych*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015, s. 202–203.

ma uzyskać przysporzenie majątkowe, osłabia cele regulacji prawnej, a w konsekwencji nie chroni dostatecznie interesu publicznego. Jak wiadomo, celem ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych jest opodatkowanie dokonywania odpłatnych czynności cywilnoprawnych w nieprofesjonalnym obrocie prawnym. Brak dostosowania regulacji tej ustawy do zmieniającej się rzeczywistości obrotu prawnego, w którym wskazane umowy odgrywają coraz to bardziej doniosłą rolę, świadczy zatem o braku podjęcia działań w celu należytej ochrony interesu publicznego.

Sprzeczności w prawie finansowym są w mniejszym lub większym stopniu nieuniknione. Ogólnie rzecz ujmując, sprzeczności zewnętrzne wynikają ze zmieniającej się rzeczywistości społecznej przy niezmienniej normie. Sprzeczne systemowo rozwiązania normatywne są mniej lub bardziej wyraźnie zauważalne w polskim systemie podatkowym, np. spółka cywilna zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług jest traktowana jako podatnik tej daniny, mimo że nie ma podmiotowości prawnej ani nie jest podmiotem podatków dochodowych⁶⁶. Natomiast spółki kapitałowe w organizacji nie posiadają osobowości cywilnoprawnej, lecz są podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych, jako że posiadają podmiotowość prawnopodatkową. Przyczyną tego rodzaju zjawisk są względy praktyczne, chodzi o wprowadzenie obowiązku podatkowego od chwili osiągania dochodów lub przychodów, a nie od rejestracji spółki.

Przyczynami sprzeczności wewnętrznych polegających na braku zgodności rozwiązań w zakresie tego samego podatku mogą być preferencje podatkowe przysługujące niektórym podatnikom, np. podatkowych grupom kapitałowym. Spółki tworzące podatkową grupę kapitałową tracą podmiotowość prawnopodatkową na rzecz całej grupy, gdzie następuje konsolidacja ich dochodów lub strat. Niekiedy przyczynami sprzeczności są wady techniki legislacyjnej wynikające z braku właściwego usystematyzowania szybko narastającego materiału normatywnego lub braku perspektywicznej oceny skutków zdarzeń prawnych, jak w przypadku opodatkowania akcyjny spółek komandytowo-akcyjnych⁶⁷.

Mając na względzie przedstawione rozważania, należy postulować, aby w toku stanowienia aktów normatywnych z zakresu krajowego prawa finansowego ustawodawca należycie wypełniał obowiązki, jakie nałożono na niego przepisami rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Chodzi zarówno o odpowiednią budowę ustawy, jak również o układ i postanowienia przepisów: merytorycznych, epizodycznych, przejściowych i dostosowujących oraz końcowych (*vide* § 14–15 oraz § 20–53 z.t.p.). Niemniej spełnienie tych wymagań powiązane jest także z realizacją obowiązku odpowiedniej systematyzacji przepisów ustawy (*vide* § 60–62 z.t.p.).

⁶⁶ Z jednej strony *vide* art. 15 ust. 1 u.p.t.u., a także wyrok NSA z 18 listopada 2008 r., sygn. akt I FSK 1374/07, *Legalis* nr 253412, a z drugiej art. 1 i 1a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

⁶⁷ Prawodawcę cechuje w istocie względna niewiedza co do faktów oraz względna nieokreśloność celów, nie może bowiem posiadać wiedzy o wszystkich możliwych kombinacjach działalności, które mogą się pojawić w przyszłości; szerzej H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 176 i n.

V. Jasność i komunikatywność aktu normatywnego w procesie stanowienia prawa finansowego

Przepisy będące wzorcem przewidywanych zachowań zarówno po stronie organów państwowych, jak innych uczestników obrotu prawnego muszą być komunikatywne i w pełni zrozumiałe⁶⁸. Ma to istotne znaczenie merytoryczne w kontekście skuteczności aktów normatywnych. Normatywnie warunek ten wyrażono w kilku regulacjach rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Najważniejszą z nich wydaje się powoływany przepis § 6 z.t.p. Stanowi on bowiem, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały one intencje prawodawcy. Tymczasem brak jasności tekstu jest widoczny zwłaszcza w przepisach ustawy o finansach publicznych dotyczących stabilizującej reguły wydatkowej⁶⁹. Służyć ma ona osiągnięciu i utrzymaniu średniookresowego celu budżetowego ustalonego w programie konwergencji i w konsekwencji prowadzić do zrównoważonej oraz stabilnej gospodarki budżetowej państwa⁷⁰. Pomijając zasadność wprowadzenia takiej reguły, należy podnieść, że jej mechanizm opiera się na wzorze matematycznym. Zrozumienie jego sensu wymaga znajomości wielu różnych i odległych od siebie elementów, w tym podstaw matematyki, pojęć oraz terminów z zakresu rachunkowości i ekonomii, konkretnych źródeł prawa europejskiego i innych. Obliczenie kwoty wydatków jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych w danym roku budżetowym, co jest przedmiotem tej regulacji, wymaga ponadto znajomości wielu wskaźników, danych i założeń makroekonomicznych, prognoz finansowych, planowanych kwot wydatków i innych, które są oznaczone poszczególnymi symbolami.

Komunikatywność i zrozumiałość przepisów prawnych jest istotna do rekonstrukcji norm prawnych wyznaczających zachowania ich adresatów. Prawidłowa realizacja wynikających ze stosunków prawnofinansowych uprawnień i obowiązków związanych z gromadzeniem i rozporządzaniem środkami publicznymi gwarantuje bowiem stabilność finansów publicznych. Tym samym chroni ona interes publiczny. Z uwagi na złożoność zjawisk prawnofinansowych nie jest jednak możliwe wyznaczenie jednolitego wzorca komunikatywności przepisów prawa finansowego. Ochrona interesu publicznego musi się przejawiać w stanowieniu takich przepisów z zakresu prawa finansowego, które są dostosowane do wiedzy adresata zrekonstruowanej z nich normy prawnej. Powinien on mieć zagwarantowany zrozumiałe sformułowany wzorzec postępowania w określonych okolicznościach. Dzięki temu będzie realizowana skuteczność aktów prawnych. Inaczej powinny być formułowane przepisy prawne, z których odtworzone

⁶⁸ *Vide* S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 10, s. 19 i n.

⁶⁹ *Confer* art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 869 [dalej: u.f.p.].

⁷⁰ *Vide* A. Schick, *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*, „OECD Journal on Budgeting” 2003, t. 3, nr 3, s. 7–35.

normy są adresowane do podmiotów prawa publicznego, a jeszcze inaczej te, które stanowią źródło rekonstrukcji norm skierowanych do innych podmiotów.

Zasady techniki prawodawczej dopuszczają posługiwanie się określeniami specjalistycznymi. Niezbędnym warunkiem ich użycia jest jednak zapewnienie należytej precyzji tekstu aktu prawnego (*vide* § 8 ust. 2 pkt 1 z.t.p.). Przepisy prawa finansowego, które pozwalają na wywiedzenie norm prawnych skierowanych do podmiotów prawa publicznego, mogą być zatem sformułowane przy użyciu specjalistycznego języka, który może okazać się niezrozumiały dla innych podmiotów. Niemniej nie powinien on pozbawiać należytej precyzji regulacji prawnofinansowych. Tymczasem analiza aktów normatywnych z zakresu prawa finansowego wskazuje, że warunek ten nie zawsze jest spełniony. Jest tak w przypadku przepisów określających stabilizującą regułę wydatkową. Rozbudowane przepisy zawierają wiele wyjątków i wyłączeń od przyjętych założeń ogólnych, co dodatkowo ogranicza komunikatywność przepisów i jest sprzeczne nie tylko z ogólnymi zasadami techniki legislacyjnej, lecz także negatywnie wpływa na ochronę interesu publicznego⁷¹. Mimo że adresaci norm prawnych powinni dysponować specjalistyczną wiedzą pozwalającą na ustalenie ich praw i obowiązków, to przepisy te charakteryzują się ograniczoną komunikatywnością, a także brakiem klarowności.

Z powodu niedostatecznego poziomu komunikatywności niepożądanym wzorcem przewidywanych zachowań są również niektóre przepisy międzynarodowego prawa podatkowego. Posługiwanie się takimi określeniami kierunkowymi, jak: to państwo, w tym drugim państwie, osoba uprawniona, rzeczywisty właściciel, majątek składający się głównie z majątku nieruchomego, stałe ognisko domowe, państwo zwykłego pobytu itp. powoduje, że przeciętny adresat ma trudności w zrozumieniu dyspozycji normy prawnej i odniesieniu do niej sytuacji faktycznej. Zagadnienie niskiego stopnia komunikatywności jest istotną wadą legislacyjną wielu przepisów międzynarodowego prawa podatkowego⁷². Wykorzystanie części nieczytelnych i wieloznacznych pojęć ma negatywny wpływ na realizację interesu publicznego z uwagi na brak zaufania do trafności rozstrzygnięć organów władzy publicznej. Prowadzi to do osłabienia poczucia bezpieczeństwa i pewności stosowania prawa. Jeżeli adresat normy prawnej nie jest w stanie bez istotnych wątpliwości ustalić zakresu swoich praw i obowiązków, to ulega zachwianiu jego przekonanie o skuteczności systemu prawnego.

Wiele niejasności w przedmiocie zaliczenia danego podmiotu do instytucji kredytowej, a w konsekwencji do sektora bankowego, powoduje jego definicja. W normie definiującej sektor bankowy wynikającej z ustawy o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, znajdują się liczne odesłania, m.in. do ustawy prawo bankowe i rozporządzenia CRR. Z ich treści wynika,

⁷¹ Confer A. Choduń, *The language of the law — the issues of communicativeness*, [w:] *Law, Language and Global Citizenship*, red. P.F. Pinto, C. Brohy, J. Turi, Lisboa 2009, s. 423–428.

⁷² Skrajnym przykładem nieczytelnego przepisu międzynarodowego prawa podatkowego jest art. 14 ust. 1 MLI. Przepis ten stanowi jedno zdanie, w polskiej wersji językowej złożone z 269 wyrazów, z których część wielokrotnie się powtarza.

że w obszarze prawa bankowego funkcjonują definicje instytucji kredytowej o różnym zakresie podmiotowym. Ponadto definicja wywiedziona ze wskazanych aktów normatywnych zalicza inne podmioty do tego sektora, niż wskazuje na to informacja na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego.

Należy postulować, aby ustawodawca, stanowiąc akty normatywne z zakresu krajowego, ale również międzynarodowego prawa finansowego, nie tylko unikał posługiwania się określeniami specjalistycznymi, tam gdzie nie jest to uzasadnione, lecz przede wszystkim używał precyzyjnego i komunikatywnego języka. Powinno to przejawiać się przede wszystkim w formułowaniu zdań tworzących przepisy prawne zgodnie z regułami składni języka polskiego. W konsekwencji przepisy prawa finansowego nie powinny być redagowane przy użyciu zdań wielokrotnie złożonych (*vide* § 7 z.t.p.). Ponadto tam, gdzie nie wymaga tego specyfika danego unormowania, należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym oraz powszechnie przyjętym znaczeniu (*vide* § 8 ust. 1 z.t.p.).

VI. Zwartość i zwięzłość aktu normatywnego w procesie stanowienia prawa finansowego

Każdą formę przepisów prawnych mających stanowić wzorce przewidywanych zachowań, które są niezbędne do badania przestrzegania prawa i rozstrzyganiu sporów, musi cechować określony stopień zwartości. Akt prawny powinien w sposób spójny i syntetyczny normować całokształt zagadnień danej dziedziny prawa finansowego, a nie jego drobny fragment. Powinien on zawierać w swej treści jednorodne środki służące osiągnięciu celów za pomocą harmonijnie zespolonych ze sobą przepisów prawnych. Przykładem zwartej struktury aktu normatywnego jest ustawa o finansach publicznych. Jest ona co prawda jednym z kilku aktów ustawowych regulujących finanse publiczne, stanowi jednak zbiór przepisów normujących fundamentalne zagadnienia prawne mimo braku pewnych regulacji, o czym była mowa wcześniej. W związku z objęciem odrębną ustawą reguł postępowania dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawa o finansach publicznych nie jest, jak było wcześniej, zróżnicowana ani rozcłonkowana na odrębne regulacje. Zwarta pod względem merytorycznym jest także ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷³. W sposób wyczerpujący wyodrębnioną dziedzinę spraw uregulowano również w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji, nie pozostawiając poza zakresem jej unormowania istotnych fragmentów zagadnień prawnych. Zupełne ujęcie materii w akcie normatywnym sprzyja tym samym ochronie interesu publicznego.

⁷³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm. *Vide* także W. Bożek, *Liability for infringing discipline of public finance as a legal measure to ensure security of public finance in Poland*, „International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences & Arts SGEM” 2018, t. 5, s. 667–674.

Brak zwartości regulacji powoduje, że pewna jednorodna kategoria stosunków społecznych może być normowana w wielu różnych aktach prawnych. Przykładem może być problematyka kredytów konsumenckich lub pożyczek udzielanych przez instytucje pożyczkowe. Właściwe zrozumienie praw i obowiązków stron takich umów wymaga sięgnięcia do kilku aktów prawnych jednocześnie. Innym przykładem mogą być regulacje dotyczące instytucji finansowych, np. banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, przedstawicielstw instytucji kredytowych lub banków zagranicznych. Jedną z przyczyn braku zwartości aktów prawnych jest objęcie regulacjami prawnymi nadmiaru zjawisk pieniężnych. Skutkuje to znacznym rozproszeniem ustawodawstwa, skomplikowaniem przepisów prawa i spadkiem ich jakości legislacyjnej. W takim zbiorze różnych przepisów prawnych trudno odnaleźć normę właściwą dla realizacji konkretnego interesu publicznego.

Miarą przydatności aktów normatywnych podczas stosowania prawa jest zwięzłość ich wewnętrznej struktury. Przepisy ustawy powinny być redagowane w sposób zwięzły i syntetyczny, bez nadmiernej szczegółowości. Natomiast język aktu prawnego musi być na tyle poprawny, by nie zawierał zbędnych słów lub powtórzeń⁷⁴. Jednocześnie w formie redakcji poszczególnych przepisów powinno uwzględniać się metody, za pomocą których opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych danym aktem prawnym. Mówiąc o zwięzłości aktów prawnych, można wskazać ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, która nie zawiera powtórzeń językowych ani przepisów zamieszczonych w innych ustawach. Ponadto nie przytoczono w niej postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień rozporządzeń unijnych. Zwięzłość zapewnia tej ustawie wiele, bo około tysiąca odesłań wewnętrznych. Oprócz odesłań do przepisów tej samej ustawy w mniejszej liczbie występują odesłania do przepisów innych ustaw i rozporządzeń unijnych. Natomiast w ustawie nie zawarto odesłań do przepisów aktów prawnych o randze niższej niż ustawa.

Poszczególne normy prawne powtarzają się natomiast w przepisach ustawy o podatku akcyzowym. Chodzi o przepisy definiujące sprzedaż wyrobów węglowych oraz samochodów osobowych⁷⁵. W tych przypadkach norma definiująca sprzedaż jest praktycznie taka sama, więc wystarczyłoby w przepisach ogólnych szczegółowo wyjaśnić pojęcie sprzedaży na potrzeby ustawy o podatku akcyzowym, bez konieczności ponownego definiowania jej niemal w identyczny sposób.

Z problematyką zwięzłości aktów prawnych wiąże się kazuistyka przepisów. Taka forma legislacji polega na wyrażaniu każdej wypowiedzi normatywnej osobnym przepisem prawnym szczegółowo określającym warunki zachowania się adresatów w sposób nakazany, zakazany bądź dozwolony. Kazuistyczne akty prawne charakteryzują się nadmierną szczegółowością, a skutkiem tego jest zmniejszenie pola interpretacji

⁷⁴ Szczegółowe wytyczne w tym zakresie zawierają zasady techniki prawodawczej.

⁷⁵ *Vide* art. 9a ust. 2 oraz 100 ust. 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 864, ze zm. [dalej: u.p.a.].

organów stosujących prawo. Należy więc postulować, aby ustawodawca, formułując przepisy prawne służące rekonstrukcji hipotez norm prawa finansowego, częściej sięgał do środków techniki prawodawczej uelastyczniających tekst aktu prawnego. Chodzi o zamierzone posługiwanie się określeniami nieostrymi, a także redagowanie przepisów prawnych z użyciem klauzul generalnych (*vide* § 155 ust. 1 z.t.p.). Uniknięciu kazuistyki może także służyć stanowienie przepisów prawnych będących podstawą rozstrzygnięcia o uprawnieniach lub obowiązkach określonych podmiotów, gwarantujących swobodę decyzyjną podmiotu stosującego prawo. W takim jednak przypadku konieczne będzie wyznaczenie nieprzekraczalnej dolnej lub górnej granicy swobody takiego rozstrzygnięcia (*vide* § 155 ust. 2–4 z.t.p.). Przykład kazuistyki stanowią przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w których wymienia się kolejno nazwy podmiotów objętych nadzorem sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego [dalej: KNF]⁷⁶. Takie podejście wynika z przyjęcia zintegrowanego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym. Kazuistyczne wyliczenie podmiotów objętych nadzorem powoduje jednak, że inne niż wskazane podmioty, których cel i rodzaj wykonywanej działalności jest nie tylko podobny, lecz wręcz identyczny, nie mogą być objęte nadzorem Komisji. Nie pozostawia to KNF żadnej swobody w podejmowaniu czynności nadzorczych w sytuacjach wymagających niezbędnych działań wobec podmiotów niewymienionych jednak w przepisach ustawy. Może to powodować brak zaufania do nadzoru nad rynkiem finansowym, a przez to zagrażać jego stabilności.

Dobitnym przykładem kazuistyki są przepisy ustawy o podatku akcyzowym. Z uwagi na specyfikę obrotu wyrobami akcyzowymi ustawę tę cechuje szczegółowość unormowań zwłaszcza co do przedmiotu, podstawy oraz stawek podatkowych. Jest to uzasadnione charakterem materii objętej regulacją. W odniesieniu do większości wyrobów akcyzowych w ustawie odrębnie unormowano przedmiot opodatkowania, a następnie dla niektórych z nich określono go w sposób niezwykle szczegółowy, z wykorzystaniem parametrów fizycznych. Odnosi się to do produkcji wyrobów energetycznych, piwa, sprzedaży wyrobów węglowych i samochodów osobowych, dla których drobiazgowo określono podstawy i stawki podatkowe⁷⁷. Natomiast w kontekście jasności oraz zwięzłości regulacji podatkowych nie jest właściwe określenie w przepisach ustawy o podatku akcyzowym parametrów fizycznych niektórych wyrobów akcyzowych, np. norm szczegółowo definiujących wymogi, jakie powinny spełniać wyroby tytoniowe. Przepisy określające szczegółowo, a przy tym kazuistycznie parametry fizyczne wyrobów akcyzowych powinny znaleźć się w rozporządzeniu wykonawczym. Nie wydaje się, aby takie rozwiązanie naruszało art. 217 Konstytucji RP, ponieważ przedmiot podatkowy nadal byłby określony w ustawie⁷⁸.

⁷⁶ *Vide* art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 298, ze zm.

⁷⁷ *Confer* np. art. 88 ust. 7, art. 98 oraz 100 u.p.a.

⁷⁸ *Confer* T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy interpretacyjne artykułu 217 Konstytucji*, [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. A. Gomułowicz, J. Małecki, Poznań 2003, s. 219 i n.

W aktach prawotwórczych nie podaje się zwykle motywów przyjętych postanowień. Natomiast przy aktach szczególnej doniosłości ustawodawca może wyjaśnić i uzasadnić potrzeby ich ustanowienia (*vide* preambuła Konstytucji RP). Wpływają one w istotny sposób na komunikatywność celu danej regulacji. W aktach prawnych zaliczanych do prawa finansowego nie sformułowano wprost motywacji czy uzasadnienia ich obowiązywania. Sprawy te w pewnym stopniu wynikają jednak z uzasadnień do projektów tych aktów prawnych. Często stanowią powtórzenie preambuł zawartych w dyrektywach unijnych, kiedy w ustawach określa się z reguły na początku tekstu zakres i katalog zasad oraz celów danych regulacji prawnych. Przepisy te stanowią istotną wskazówkę interpretacyjną podczas stosowania prawa. Wpływa ona na efektywne osiąganie celów danej regulacji, w tym ochronę interesu publicznego. Przykładem może być ustawa o finansach publicznych, w której przepisach określono m.in. zakres i zasady działania oraz organizację jednostek sektora finansów publicznych, zarządzania państwowym długiem publicznym, sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym, planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych (*vide* art. 1 u.f.p.).

Innym przykładem może być ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji, w której określono cele przymusowej restrukturyzacji, takie jak m.in.: utrzymanie stabilności finansowej, ochrona deponentów i inwestorów objętych systemem rekompensat czy ochrona środków powierzonych podmiotowi przez jego klientów⁷⁹. Natomiast w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym wyznaczono cele w formie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienia ochrony interesów uczestników tego rynku, wskazując KNF jako podmiot chroniący stabilność finansową. Z kolei w ustawie o Narodowym Banku Polskim [dalej: NBP] przesądzono o kształcie polityki pieniężnej banku centralnego, którego podstawowym zadaniem jest ochrona interesu publicznego, utrzymanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, jeżeli nie ogranicza to podstawowego celu NBP⁸⁰. Jeżeli chodzi o umowy międzynarodowe o unikaniu podwójnego opodatkowania, to mają one na celu zniesienie podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i kapitału. Jednocześnie mają zapobiegać stwarzaniu możliwości ich nieopodatkowania lub obniżonego opodatkowania przez uchylanie się bądź unikanie opodatkowania (*vide* preambuła do Konwencji modelowej OECD z 2017 r.).

Zwartość i jednolitość nie są pożądanymi cechami wyłącznie poszczególnych aktów prawotwórczych, lecz także całych gałęzi prawa, które mogą być formalnie ujęte w ustawach nazywanych kodeksami. Kodeksy wyczerpująco regulują pewne dziedziny stosunków społecznych. Zastępują one liczne ustawy dotyczące danej sfery stosunków

⁷⁹ *Vide* P. Szczęśniak, *The Regulatory...*, s. 96.

⁸⁰ *Vide* A. Campbell, R. Lastra, *Revisiting the Lender of Last Resort-The Role of the Bank of England*, [w:] *The Future of Financial Regulation*, red. I. MacNeil, J. O'Brien, Oxford 2010, s. 162 i n.

i stają się jedynym formalnym źródłem przepisów w danej dziedzinie. Ten rodzaj ustaw ma specjalne znaczenie, ponieważ kodyfikacje cechuje jednolitość koncepcji legislacyjnej, zgodność i wewnętrzny związek stanowionych przepisów i rozwinięcie z góry określonych założeń ogólnych, a także stabilność regulacji. Znajduje to odbicie w strukturze formalnej, zgodnie z którą dzieli się obowiązujące kodeksy na część ogólną, określającą zasady przewodnie danej kodyfikacji, i część szczególną, zawierającą szczegółowe przepisy⁸¹. Natomiast z tego powodu, że kodeks jest jednolitą pod względem ukształtowania, harmonijnie zespoloną i spójną całością regulacji prawnych, nie przyjmuje się istnienia sprzeczności między poszczególnymi przepisami. Stanowi to istotną wskazówkę interpretacyjną podczas stosowania prawa. Akty normatywne o charakterze kodeksowym znajdują zastosowanie przy regulowaniu obszarów wzajemnych relacji w tych działach prawa, które wykazują stabilność w dłuższym okresie. Dlatego żadna z ustaw regulujących stosunki prawnofinansowe, z wyjątkiem unijnego kodeksu celnego, nie ma charakteru kodeksowego ani w odniesieniu do prawa finansów publicznych, prawa podatkowego, ani do prawa bankowego⁸². Nie jest bowiem rzeczą właściwą wyczerpujące normowanie tych dziedzin prawa, które muszą ulegać częstym zmianom ze względu na zmieniające się stosunki społeczne⁸³.

Mimo braku kodyfikacji prawa finansowego można podać przykład daleko idącego ujednolicenia treści umów, jakie nastąpiło w międzynarodowym prawie podatkowym. Zjawisko to jest rezultatem upowszechnienia wzorców umów z konwencji modelowych OECD i ONZ w sprawie podatku od dochodów i majątku⁸⁴. Ich opracowanie ma również znaczenie dla interpretacji norm międzynarodowego prawa podatkowego. Zgodnie z normą wyrażoną w art. 31 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej, traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu. Konwencje modelowe OECD i ONZ oraz komentarze do nich stanowią zaś kontekst konkretnej dwustronnej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Przepisy wspólne dla większości państw nie regulują jednak wszystkich zagadnień

⁸¹ Na temat koncepcji kodyfikacji prawa w kontekście nauki prawa prywatnego *vide* L. Górnicki, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne — część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 119–146.

⁸² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny nr 952/13, Dz.Urz. UE L 269/1.

⁸³ Warto jednak wskazać, że ujmowanie całego zakresu regulacji prawa podatkowego w ramach jednego aktu prawnego określonego mianem kodeksu jest praktykowane w niektórych państwach świata, np. w Ukrainie i w Rosji. *Vide* odpowiednio: Податковий кодекс України, 2 grudnia 2010 r., 2755-VI, (Відомості Верховної Ради України, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112); Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая), 31 lipca 1998 r., N 146-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 3 августа 1998, № 31) oraz Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая), 5 sierpnia 2000 r., N 117-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 7 августа 2000, № 32).

⁸⁴ O upowszechnieniu postanowień konwencji modelowych OECD i ONZ świadczy ich wykorzystanie w umowach zawieranych przez państwa, które w bardzo ograniczonym stopniu uczestniczą w międzynarodowym obrocie prawnym. *Vide* rosyjsko-północnokoreańska umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania z 26 września 1997 r.

związanych z międzynarodowym obrotem prawnym⁸⁵. Warto wskazać dynamicznie rozwijający się obszar współpracy w wymianie informacji podatkowych. Dokonywane w konwencjach modelowych zmiany są natomiast — z uwagi na konieczność osiągnięcia porozumienia między wieloma podmiotami prawa międzynarodowego — czasowo bardziej od siebie odległe niż w przypadku prawa wewnętrznego. Dlatego międzynarodowe prawo podatkowe należy do jednej z najbardziej stabilnych gałęzi prawa⁸⁶.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wieloletnie prace OECD podjęte nad projektem BEPS. Ich rezultaty wiążą się z największymi od wielu lat zmianami w międzynarodowym prawie podatkowym. Trwałość, stabilność oraz jednolitość, które mimo projektowanych zmian w dalszym ciągu charakteryzują międzynarodowe prawo podatkowe, przekładają się na wysoki poziom bezpieczeństwa prawnego. Z innej strony ograniczenia związane z procesem renegotjacji umów dwustronnych stanowią potencjalne zagrożenie dla interesu publicznego, np. w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony inwestycjom dokonany za granicą czy też utrzymania stabilnego poziomu dochodów podatkowych. Brak woli porozumienia może w skrajnym przypadku doprowadzić do wypowiedzenia umowy międzynarodowej i wywołać skutki także w dziedzinach niezwiązanych z prawem podatkowym⁸⁷.

VII. Uwagi końcowe

W związku z tym, że normy prawa finansowego regulują stosunki prawne, których przedmiotem jest gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego w interesie publicznym leży stanowienie prawa, które skutecznie pozwoli te cele osiągnąć. Tworząc przepisy prawa finansowego, należy posługiwać się pojęciami, terminami oraz instytucjami prawnymi, które wiernie odzwierciedlają charakter regulowanych zjawisk pieniężnych. Osiąganie celów pozwalających chronić interes publiczny, tak w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym staje się realne przy dochowaniu warunków, które zapewniają formalną poprawność aktów normatywnych. Warunki formalne, którym powinny odpowiadać przepisy prawa finansowego charakteryzuje zarówno specyfika, jak i zbieżność z innymi regulacjami prawnymi.

W prawie finansowym stworzono rozbudowany katalog specyficznych pojęć, terminów oraz instytucji prawnych. Jednocześnie posłużono się terminologią używaną w innych gałęziach prawa. Przenoszona jest ona do przepisów prawa finansowego wprost lub odpowiednio, w sposób wyraźny bądź dorozumiany. Norma prawa finansowego określa wówczas adresatowi jego obowiązki i uprawnienia o charakterze publicznoprawnym,

⁸⁵ K. Vogel, *Double Tax Treaties and Their Interpretation*, „Berkeley Journal of International Law” 1986, t. 4, nr 1, s. 5–9.

⁸⁶ Na przykład francusko-libańska umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania, zawarta 24 lipca 1962 r. obowiązuje bez istotnych zmian do dnia dzisiejszego, a więc od ponad 57 lat.

⁸⁷ Przykład stanowi wypowiedzenie przez Niemcy 7 kwietnia 2005 r. umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, zawartej z Brazylią w dniu 27 czerwca 1975 r.

dla ustalenia których należy odnieść się do normy derywowanej z innej gałęzi prawa. Właściwe posługiwanie się terminologią używaną w innych gałęziach i działach prawa nadaje mu komunikatywność i spójność. Postrzegając system prawa jako uporządkowany układ przepisów prawnych, między którymi zachodzą określone relacje tworzące pewną całość, nie jest ani możliwe, ani celowe całkowite unikanie terminów używanych w innych gałęziach prawa. Wykorzystywanie w obrocie prawnym podobnych pojęć, terminów lub instytucji ma pozytywne znaczenie dla realizacji interesu publicznego. Zmniejsza ryzyko wystąpienia zjawiska nieadekwatności norm w odniesieniu do potrzeb gospodarki finansowej państwa, wpływa na zwiększenie pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego chroniąc interes publiczny.

Realizacji interesu publicznego służy brak sprzeczności między poszczególnymi normami w granicach danego działu prawa lub między działami prawa. Jeżeli między pojęciem lub terminem prawnym zdefiniowanym na podstawie przepisów jednego aktu normatywnego oraz pojęciem lub terminem zdefiniowanym w przepisach innego aktu zachodzi niedająca się usunąć sprzeczność, utrudnia się realizację celów danej regulacji. W takim przypadku interes publiczny nie może być skutecznie chroniony, ponieważ sprzeczność między obowiązującymi przepisami prawnymi prowadzi do systemowego niedostosowania przepisów do ich funkcji. Niekiedy sprzeczność rozumiana jako niezgodność praw i obowiązków wynikająca z norm prawnofinansowych derywowanych z różnych aktów normatywnych jest działaniem zamierzonym przez prawodawcę służącym interesowi publicznemu. Sytuacja taka może eliminować niespójność praw i obowiązków, gdy w tym samym stosunku prawnym podmiot nie może skorzystać z uprawnień przy jednoczesnym zachowaniu pełnego zakresu obowiązków związanych z tymi prawami. Wbrew pozorom pozbawienie podmiotowości prawnofinansowej na podstawie przepisów jednej ustawy i utrzymanie jej zgodnie z inną ustawą może przyczyniać się do utrzymania stabilnych wpływów budżetowych. Natomiast uszczuplenie dochodów budżetowych — co z natury rzeczy przeczy celom fiskalnym prawa finansowego — może rozszerzyć zgodnie z interesem publicznym zakres odbiorców świadczeń publicznych.

Gwarancją realizacji interesu publicznego jest również zrozumiały wzorzec postępowania obowiązujący w określonych okolicznościach. Na przeszkodzie temu stoi brak jednolitych definicji pojęć i terminów lub ich wielość, które mogą powodować sprzeczności prakseologiczne oraz inne niepożądane konsekwencje prawne. Biorąc pod uwagę ingerencyjny charakter prawa finansowego, polegający na jednostronnym ograniczaniu prawa własności jednostki, wątpliwości interpretacyjne nie służą realizacji interesu publicznego. Podobnie jak w przypadku, gdy przepisy prawa finansowego regulują stosunki między państwem a beneficjentami środków publicznych. Trudności w jednolitej interpretacji pojęć i terminów wynikające z braku zupełności aktu normatywnego mogą powodować wątpliwości co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego regulacji lub uniemożliwić identyfikację adresatów norm prawnych. Brak możliwości wskazania adresata normy prawnej albo nakazanego lub zakazanego wzoru postępowania negatywnie wpływa na realizację interesu publicznego. Wreszcie

niedostatek zupełnych unormowań prawnych może powodować obchodzenie lub nadużywanie prawa finansowego.

Warunkiem skutecznej ochrony interesu publicznego jest wreszcie zupełność regulacji prawnofinansowych, która zagwarantuje, że w przepisie danego aktu normatywnego w całości będzie się operować pojęciami i terminami, do których się w nim odwołano. W treści regulacji należy zawrzeć jednorodne środki osiągania jej celów za pomocą harmonijnie zespolonych ze sobą przepisów prawnych. Są one odmienne w zależności od tego, czy służą realizacji dochodów, czy wydatkowania środków publicznych. Zagadnienie to wymaga odrębnego opracowania. Nie oznacza to jednak potrzeby stanowienia prawa, które charakteryzuje kazuistyka regulacji. Stan przeregulowania prawa finansowego utrudnia lub wręcz uniemożliwia odtwarzanie norm prawnych. Określenia bardziej ogólne są niezastąpione w ustalaniu uniwersalnej siatki pojęć zgodnej z obowiązującym porządkiem prawnym.

Bibliografia

ŹRÓDŁA

- Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE L 2006/347, ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U. UE L 176.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, Dz.U. UE L 173/190.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607, ze sprost.
- Francusko-libańska umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania, zawarta 24 lipca 1962 r.
- Niemiecko-austriacka umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania z 24 sierpnia 2000 r.
- Polsko-portugalska umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania z 9 maja 1995 r.
- Rosyjsko-północnokoreańska umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania z 26 września 1997 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.U. UE L 176.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny nr 952/13, Dz.U. UE L 269/1.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864.

- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej między Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 1258.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r. poz. 1438.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 865.
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1150, ze zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. — Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 298, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 864, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 869.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. z 2019 r. poz. 795, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 280.
- Wielostronna Konwencja nordycka w sprawie podwójnego opodatkowania z uwzględnieniem podatków dochodowych i majątkowych, podpisana 23 września 1996 r. przez Danię, Finlandię, Islandię, Norwegię, Szwecję i Wyspy Owcze.
- Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая), 31 lipca 1998 r., N 146-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 3 августа 1998, № 31).
- Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая), 5 sierpnia 2000 r., N 117-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 7 августа 2000, № 32).
- Податковий кодекс України, 2 grudnia 2010 r., 2755-VI, (Відомості Верховної Ради України, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112).

ORZECZNICTWO

- Wyrok Le Conseil d'État z 26 lipca 2006, sygn. akt 284930.
- Wyrok NSA z 18 listopada 2008 r., sygn. akt I FSK 1374/07, Legalis nr 253412.
- Wyrok NSA z 4 marca 2014 r., sygn. akt I FSK 535/13, Legalis nr 908996.
- Wyrok TSUE z 29 czerwca 1993 r., sygn. akt C-298/89, Rząd Gibraltaru v. Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1993:267.
- Wyrok TSUE z 13 marca 1997 r., sygn. akt C-197/96, Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francji, ECLI:EU:C:1997:155.
- Wyrok TSUE z 18 grudnia 1997 r., sygn. akt C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Region Wallonne, ECLI:EU:C:1997:628.

- Wyrok TSUE z 18 VI 2002 r., sygn. akt C-60/01, Komisja Europejska v. Republika Francji, ECLI:EU:C:2002:383.
- Wyrok TSUE z 3 kwietnia 2003 r., sygn. akt C-144/00, Strafverfahren v. Matthias Hoffmann, ECLI:EU:C:2003:192.
- Wyrok TSUE z 22 grudnia 2009 r., sygn. akt. C-414/07 Magoora sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie, ECLI:EU:2008:766.
- Wyrok TSUE z 29 września 2015 r., sygn. akt C-276/14, Gmina Wrocław v. Minister Finansów, ECLI:EU:C:2015:635.

PIŚMIENNICTWO

- Boghirnea J., *The Creation of the General Legal Norm*, „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” 2008, t. 11.
- Bouvier M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, Wydawnictwo KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000.
- Bożek W., *Liability for infringing discipline of public finance as a legal measure to ensure security of public finance in Poland*, „International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences & Arts SGEM” 2018, t. 5, 10.5593/sgemsocial2018/1.2/S02.088.
- Campbell A., Lastra R., *Revisiting the Lender of Last Resort-The Role of the Bank of England*, [w:] *The Future of Financial Regulation*, red. I. MacNeil, J. O'Brien, Hart Publishing, Oxford 2010, <http://dx.doi.org/10.5040/9781472560728.ch-010>.
- Chen Y., Hasan I., *Interconnectedness Among Banks, Financial Stability, and Bank Capital Regulation*, „BAFFI CAREFIN Centre Research Paper” 2016, nr 43, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2869823>.
- Choduń A., *The language of the law — the issues of communicativeness*, [w:] *Law, Language and Global Citizenship*, red. P.F. Pinto, C. Brohy, J. Turi, APP, Lisboa 2009.
- Cilak M., *Financial stability of local government units—legal and economic approach*, „Copenhagen Journal of Finance & Accounting” 2018, t. 7, nr 4, <http://dx.doi.org/10.12775/CJFA.2018.018>.
- Cordes T. et al., *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*, „IMF Working Paper” 2015, t. 15, nr 29, <http://dx.doi.org/10.5089/9781498390576.001>.
- Dębowska-Romanowska T., *Dylematy interpretacyjne artykułu 217 Konstytucji*, [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. A. Gomułowicz, J. Małecki, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2003.
- Dürig G., *Die konstanten Voraussetzungen des Begriffes „Öffentliches Interesse”*, niepublikowana rozprawa doktorska, Monachium 1949.
- Gizbert-Studnicki T., *Postulat jasności i zrozumiałości tekstów prawnych a dostęp do prawa*, [w:] *Prawo i język*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Lingua Iuris, Warszawa 2009.
- Goodhart C., Avgouleas E., *A Critical Evaluation of Bail-ins as Bank Recapitalisation Mechanisms*, „Centre for Economic Policy Research Discussion Paper” July 2014, nr 10065, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2478647>.
- Górnicki L., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne — część ogólna*, red. M. Safjan, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Hanusz A., *Budgetary balance and principles of law*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witolda, Legnica 2017.

- Hanusz A., Cień K., *Przedsiębiorstwo jako samodzielny podatnik — uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, CeDeWu, Warszawa 2017.
- Hanusz A., Szczęśniak P., *The reduction of excessive government debt in the European Union law and its impact on the Polish legal system*, „Nihon University Comparative Law” 2018, t. 35.
- Hanusz A., *The will of parties to civil law relations in Polish tax law*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G (Ius) 2003-2004, t. L/LI.
- Hart H.L.A., *Pojęcie prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Helminen M., *The Nordic Multilateral Tax Treaty as a Model for a Multilateral EU Tax Treaty*, IBFD, Amsterdam 2014.
- Jurkowska-Zeidler A., *EU Financial Market Law: From Minimal Harmonization to Federalization*, [w:] *The financial law towards challenges of the XXI century (Conference Proceedings)*, „Acta Universitatis Brunensis. Iuridica” 2017, t. 580.
- Klug U., *Juristische Logik*, Berlin, Göttingen, Springer-Verlag, Heidelberg 1958.
- Koronkiewicz J., *Terminologia podatkowa a prawidłowość implementacji dyrektyw unijnych w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kysar R., *Interpreting Tax Treaties*, „Iowa Tax Review” 2016, t. 101.
- Lang M., Brugger F., *The role of the OECD Commentary in tax treaty interpretation*, „Australian Tax Forum” 2008, nr 23.
- Lang M. et al., *The OECD Multilateral Instrument for Tax Treaties: Analysis and Effects*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2016.
- Lang M., *The Interpretation of Tax Treaties and Authentic Languages*, [w:] *Essays on Tax Treaties*, IBFD, Amsterdam 2013.
- Lastra R., Wood G., *The Crisis of 2007–09: Nature, Causes, and Reactions*, „Journal of International Economic Law” 2010, t. 13, nr 3, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgq022>.
- Malinowski A., Nowak L., *Problemy modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2.
- Mudrecki A., *VAT in the Polish Commune*, [w:] *The Financial Law Towards Challenges of the XXI Century*, red. M. Radvan et al., Masaryk University, Brno 2017.
- OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, Paris 2013, <https://doi.org/10.1787/9789264192744-en>.
- OECD, *Base Erosion and Profit Shifting. Explanatory Statements*, Paris 2015.
- OECD, *Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties, Action 15 — 2015 Final Report*, Paris 2015.
- OECD, *Prevention of Treaty Abuse — Peer Review Report on Treaty Shopping Inclusive Framework on BEPS: Action 6*, Paris 2019.
- Öner C., *Is Tax Avoidance the Theory of Everything in Tax Law? A Terminological Analysis of EU Legislation and Case Law*, „EC Tax Review” 2018, nr 2.
- Owens J., *International Taxation: Meeting the Challenges — The Role of the OECD*, „European Taxation” 2006, t. 46, nr 12.
- Panayi Ch. H.J.I., *Double taxation, tax treaties, treaty-shopping and the European Community*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2007.
- Panfil P., *Fiscal stability*, [w:] *Financial Law*, red. J. Gliniecka, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk–Warszawa 2016.
- Ptak P., *Restoring balance in public finance in Europe in the light of the fiscal compact*, „Argumenta Oeconomica Cracoviensia” 2017, nr 17, <https://doi.org/10.15678/AOC.2017.1703>.
- Roth W., Jopen C., *Effects on the national law of the member states*, [w:] *European Legal Methodology*, red. K. Riesenhuber, Intersentia Publishing, Cambridge–Antwerp–Portland 2017.

- Schaffner J., *How Fixed Is a Permanent Establishment?*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2013.
- Schick A., *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*, „OECD Journal on Budgeting” 2003, t. 3, nr 3, <https://doi.org/10.1787/16812336>.
- Secuła K., *Analiza dochodów podatkowych budżetu Polski w latach 2009–2015*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, z. 117, <https://doi.org/10.29119/1641-3466.2018.117.38>.
- Skaar A.A., *Permanent establishment. Erosion of tax treaty principle*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer–Boston 1991.
- Szczęśniak P., *Podatek od czynności cywilnoprawnych*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Szczęśniak P., *Środki przymusowej restrukturyzacji*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Szczęśniak P., *The Regulatory Framework of Forced Restructuring of Banks in the Polish Legal System*, „Societas et Iurisprudencia” 2019, t. 7, nr 2.
- Tipke K., Lang J., *Steuerrecht*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 2015.
- Viotto R., *Das öffentliche Interesse: Transformationen eines umstrittenen Rechtsbegriffs*, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2009, <https://doi.org/10.5771/9783845219103>.
- Vogel K., *Double Tax Treaties and Their Interpretation*, „Berkeley Journal of International Law” 1986, t. 4, nr 1.
- Vogel K., Rust A., [w:] *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2015.
- Voronin M.V., *Consistency in Law: Theoretical Model and Practical Significance*, „Research Journal of Applied Sciences” 2015, t. 10, nr 12.
- Woźniak T., *Miejsce i rola zakładu w międzynarodowym prawie podatkowym*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 4.
- Wright von G.H., *Norm and Action*, Routledge & Kegan, London 1963.
- Wronkowska S., *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 10.