

Cezary Kosikowski

PROBLEM KODYFIKACJI POLSKIEGO PRAWA FINANSOWEGO

1. Zadaniem norm prawa finansowego jest regulacja prawna zjawisk społecznych, politycznych i gospodarczych, wyrażających cele określone przez dyrektywy polityczne i ekonomiczno-finansowe¹. Normując zachowania społeczne w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych, przepisy prawa finansowego nie realizują celów samoistnych.

Normy prawa finansowego mają charakter służebny w stosunku do założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa. Ustanawiając nakazy i zakazy oraz zachęty (bodźce) i sankcje finansowe można realizować z dużą skutecznością dowolne zjawiska społeczne i gospodarcze. Stąd też wynika swoiste „zapotrzebowanie” społeczne na normy prawa finansowego w procesie kierowania życiem publicznym przez państwo.

Stosowanie metod i instrumentów finansowych w procesie zarządzania, uznawane jest na ogół za dużą zaletę systemu zarządzania². Często też, chociaż nie zawsze słusznie, stosowanie instrumentów finansowych uznaje się za formę wyższą w stosunku do stosowania tzw. metod i środków administracyjnych.

Istota oraz funkcje norm prawa finansowego decydują o znaczeniu tych norm w systemie prawa. Powinno to jednak z o b o w i ą z y w a ć do szczególnej troski o kształt i stan prawodawstwa finansowego, a zwłaszcza do tworzenia przepisów prawa finansowego w sposób jasny, zrozumiały, jawny, stabilny, wiarygodny i konsekwentny dla adresatów tych przepisów. Niezbędna jest również troska o utrzymanie przepisów prawa finansowego na odpowiednim poziomie techniczno-legislacyjnym.

¹ L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 22 i n.

² N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 5 i n.

2. Tworzenie i utrzymywanie na odpowiednim poziomie przepisów prawa finansowego jest trudne. Wynika to zarówno z przyczyn subiektywnych, jak i obiektywnych. Wydaje się, że należałoby je wyraźnie rozdzielać i nie usprawiedliwiać tego, co nie wynika z przyczyn obiektywnych. Nie ma żadnych powodów, aby nadal rozgrzeszać tworzenie niepotrzebnych przepisów prawa finansowego, bądź też tworzenie przepisów bez znajomości materii i bez przewidywania potencjalnych skutków ich stosowania (głównych i ubocznych). Nie powinno być tolerancji dla brakoróbstwa legislacyjnego, wyrażającego się w nieprzestrzeganiu podstawowych zasad tworzenia prawa i reguł techniki legislacyjnej. Po co przyklaskiwać zjawisku działań koniunkturalnych w tworzeniu przepisów prawa finansowego, obliczonych na osiągnięcie pewnego efektu społeczno-politycznego na krótki okres lub wypełnienia (formalnego) dyrektyw politycznych? Nie może być zrozumienia dla bojaźni legislatora przed regulacjami systemowymi, a nawet przed opublikowaniem tego, co stworzył. Można natomiast zrozumieć, iż wstydzi się tego opublikować. Nie widzimy podstaw dla tolerowania lekceważącego stosunku do interesów adresatów norm prawa finansowego, zwłaszcza, że ich działalność służy społeczeństwu. Niezrozumiały jest wreszcie brak badań w zakresie skuteczności stosowania przepisów prawa finansowego.

Wymienione wyżej przyczyny zaliczamy do subiektywnych. One też najczęściej powodują krytyczną ocenę prawodawstwa finansowego, prowadząc do pomniejszania wartości i znaczenia regulacji prawno-finansowych w systemie prawa. Tego rodzaju przyczyny nie powinny być brane pod uwagę jako przeszkody w doskonaleniu stanu prawa finansowego.

3. Wśród przyczyn o charakterze obiektywnym, utrudniającym tworzenie i utrzymywanie prawodawstwa finansowego na odpowiednim poziomie, wymienić trzeba:

a) zależność norm prawa finansowego od założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa, skąd wynika potrzeba elastyczności norm, powodująca dużą ich dynamikę (częstotliwość zmian) oraz osłabiająca stabilność przepisów prawa finansowego;

b) rozległość przedmiotu działań legislacyjnych w sferze finansów powodująca, iż prawo finansowe, jako gałąź prawa nie ma ściśle określonego zakresu przedmiotowego, ma natomiast wiele obszarów granicznych z innymi gałęziami prawa, przy czym niektóre z nich są wspólne, do innych „pretenduje” kilka dyscyplin i wreszcie, niektóre zagadnienia pozostają nieco „bezzańskie”;

c) regulacja prawna zjawisk finansowych (a zwłaszcza skutków finansowych wywołanych przez te regulacje) poza prawem finanso-

wym; w chwili ich powstawania nie są uważane za źródło prawa finansowego, natomiast wszelkie niepowodzenia związane z ich jakością, stosowaniem i skutkami w praktyce obciążają oceny prawodawstwa finansowego (dotyczy to aktów prawnych przygotowywanych przez Komisję Planowania oraz resorty pracy, płac i spraw socjalnych, a także handlu zagranicznego);

d) w prawie finansowym istnieje podział na względnie samodzielne działy (prawo budżetowe, prawo podatkowe, prawo finansowe obiegu pieniężnego i kredytu, prawo dewizowe, prawo finansowe organizacji gospodarczych, prawo finansowe ubezpieczeń majątkowych i osobowych), co powoduje tworzenie odrębnych (działowych) regulacji prawnych, nie zawsze pełnych, zgodnych i spójnych, mimo tego, że mają tworzyć jeden system finansowy i stanowić o uzupełnianiu się instrumentów finansowych;

e) prawo finansowe nie ma skodyfikowanych zasad ogólnych, chociaż są one formułowane w nauce lub dają się wyprowadzić z obowiązujących przepisów prawa finansowego oraz z praktyki finansowej, dotycząc trwałych rozwiązań i instytucji prawnofinansowych;

f) prawo finansowe nie ma normatywnie uregulowanej części ogólnej, chociaż posługuje się specyficznymi dla siebie instytucjami finansowymi, wspólnymi dla poszczególnych działów prawa finansowego;

g) w prawie finansowym wykształciły się swoiste formy realizacji stosunków prawnofinansowych, mimo iż nie ma ono skodyfikowanych przepisów w zakresie postępowania finansowego³.

4. Całokształt wymienionych przyczyn w poważnym stopniu rzutuje na tworzenie i porządkowanie przepisów prawa finansowego, decydując w konsekwencji o wartości formalnej i materialnej prawodawstwa finansowego. Nie oznacza to jednak, iż przyczyny te uniemożliwiają tworzenie dobrego prawa finansowego, ani też tego, iż są to przyczyny, których nie można usunąć.

Najpoważniejsza z nich, to zależność prawa finansowego od założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa. Jest to jednak zależność dwustronna. Można bowiem równie zasadnie twierdzić, iż założenia te zmieniają się nie ze względu na stałą potrzebę dokonywania przemian rewolucyjnych, lecz z powodu małej skuteczności ich realizacji w praktyce. Brak takiej skuteczności jest zaś wynikiem m. in. marnego prawodawstwa finansowego. Aby usunąć skutek, trzeba zatem zlikwidować przyczynę. Jeżeli natomiast zgodzimy się na to, że założenia polityki społeczno-gospodarczej muszą się zmieniać gruntow-

³ Por. C. Kosikowski, *Postępowanie finansowe*, Warszawa 1986.

nie co kilka lat, nie dając żadnej perspektywy, to proces doskonalenia prawa finansowego możemy ograniczyć do kontroli przestrzegania reguł techniki prawodawczej. Poważniejsze efekty można osiągnąć jedynie wtedy, gdy ustabilizuje się politykę społeczno-gospodarczą na dłuższy okres (np. na okres planu perspektywicznego, jeżeli zostanie on wreszcie opracowany) i usunie się przyczyny małej skuteczności prawodawstwa gospodarczego i finansowego. To zaś wymaga już rozważenia możliwości i sposobów realizacji tego zabiegu.

5. Oceny prawodawstwa finansowego dokonywane są systematycznie w nauce prawa finansowego, czemu służą liczne publikacje artykułowe i niektóre monografie. Przez długi okres oceny te nie miały żadnego oddźwięku w praktyce. Ostatnio stan ten znacznie się poprawił. Wpłynęły na to nie tylko interwencje publicystyczne, lecz przede wszystkim generalna zmiana podejścia do roli prawa.

Istotny wpływ na praktykę tworzenia i porządkowania prawodawstwa finansowego miały również działania związane z funkcjonowaniem w Ministerstwie Sprawiedliwości rejestru resortowych aktów prawnych oraz działalności NSA. Podobne nadzieje wiązać można z działalnością Trybunału Konstytucyjnego.

Decydujący charakter dla dalszych działań w zakresie doskonalenia prawodawstwa finansowego mogą mieć oceny i postulaty zawarte w *Raporcie o stanie prawa*, przygotowanym przez Radę Legislacyjną⁴ i złożonym Prezesowi Rady Ministrów. Nigdy dotąd prawodawstwo finansowe nie było ocenione w sposób tak oficjalny.

6. Wśród najczęstszych wad prawodawstwa finansowego wymienia-no dotychczas⁵:

- a) zbyt wielką liczbę aktów prawnych z dziedziny prawa finansowego;
- b) wadliwą strukturę źródeł prawa finansowego (zwłaszcza zaś dominację samoistnych uchwał Rady Ministrów oraz resortowych aktów prawnych);
- c) małą stabilność przepisów prawa finansowego;

⁴ *Raport o stanie prawa*, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1985 (mpis powiel., s. 232).

⁵ C. Kosikowski, *Działalność normodawcza w dziedzinie finansów PRL*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1976, t. XVI; N. Gajl, *Zagadnienia stabilności w prawie finansowym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 6; W. Olszowy, *Rola tzw. prawa powielaczowego w określeniu prawno-finansowej pozycji obywatela*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, t. XXVI; M. Mazurkiewicz, *Źródła prawa finansowego*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL. Instytucje ogólne*, red. M. Weralski, t. I, Wrocław 1982, s. 91 i n.

- d) ograniczony i nieuzasadniony niski stopień publikacji aktów prawnych z dziedziny finansów (problem tzw. prawa powielaczowego);
- e) liczne mankamenty techniczno-prawne aktów z dziedziny prawa finansowego (w tym zwłaszcza: mała przejrzystość i czytelność aktów, skomplikowany język, tworzenie nowej terminologii, brak powołania podstaw prawnych wydania aktu, brak lub zbyt krótki okres *vacatio legis*, nagminne wydawanie aktów działających z mocą wsteczną itd.);
- f) pozorność efektów w tzw. porządkowaniu resortowego prawa finansowego;
- g) lekceważenie bądź wręcz ucieczka od stosowania wszelkich możliwych technik doskonalenia i porządkowania prawa;
- h) brak koordynacji działań prawotwórczych pomiędzy różnymi ośrodkami projektowania lub tworzenia prawa finansowego (Minister Finansów, Komisja Planowania, Minister Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, Minister Handlu Zagranicznego, Prezes NBP);
- i) brak kontroli społecznej i zawodowej procesu tworzenia oraz stosowania przepisów prawa finansowego;
- j) brak badań nad skutecznością funkcjonowania przepisów prawa finansowego, bądź też brak zainteresowania ze strony resortu finansów w inspirowaniu oraz korzystaniu z wyników tych badań i wykorzystywania ich w procesie tworzenia (zmiany) prawa finansowego.

7. Stosowane do 1981 r. metody i formy doskonalenia prawodawstwa finansowego były bądź ograniczone, bądź też dawały mierne rezultaty. Ocena ta dotyczy także korzystania przez praktykę z dorobku i propozycji zgłaszanych przez naukę prawa finansowego. W stosunku do potrzeb i możliwości w skromnym zakresie stosowano formy inkorporacji przepisów prawa finansowego, ograniczając się do zestawiania i to niepełnych wykazów resortowego prawa finansowego. Niemal całkowicie zaniechano opracowywania komentarzy do przepisów prawa finansowego. Nie stosowano unifikacji prawa finansowego, mimo że korzysta ono z wielu instytucji prawnych wykształconych w obrębie innych gałęzi prawa. Nie podjęto na szerszą skalę próby harmonizacji systemu prawa finansowego, chociażby w obrębie krajów RWPG. Nie korzystano również z instytucji konsolidacji prawa. Rzadko stosowano także nowelizacje przepisów prawa finansowego. W niektórych działach prawa finansowego stosowano natomiast zabiegi kodyfikacyjne (np. w prawie budżetowym, w prawie bankowym, w prawie dewizowym, w prawie finansowym ubezpieczeń). Można jednakże twierdzić, iż zabiegi te były podyktowane raczej pewną tradycją, niż świadomą chęcią zastosowania kodyfikacji. Rezultaty tych prób nie były zresztą zawsze udane.

8. Realizowana od 1981 r. reforma gospodarcza wywarła pozytywny wpływ na zmianę dotychczasowego prawodawstwa finansowego⁶. Poruszyła przede wszystkim skostniałą i wadliwą strukturę źródeł prawa finansowego, przyczyniając się zwłaszcza do wzrostu znaczenia ustawy i rozporządzeń wykonawczych (w miejsce samoistnych uchwał Rady Ministrów i resortowych aktów prawnych).

Uchwalenie zaledwie kilku ustaw z dziedziny prawa finansowego spowodowało radykalne zmniejszenie liczby aktów prawnych oraz poprawę ich struktury. Stworzyło to jednocześnie przesłanki i warunki dla merytorycznego (a nie tylko formalnego) uporządkowania prawodawstwa resortowego.

Poprawiła się stabilność obowiązywania aktów prawnych z dziedziny finansów, chociaż jest ona daleka od doskonałości, a czasami nadal skandaliczna (np. wielokrotne zmiany od 1982 r. ustaw o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych i o opodatkowaniu j.g.u.). Zdecydowanie zwiększył się stopień publikacji aktów prawnych z dziedziny finansów (np. w prawie podatkowym, w prawie finansowym ubezpieczeń i częściowo w prawie bankowym), chociaż Prezes NBP nadal woli posługiwać się aktami znanymi tylko ich twórcom (instrukcje bankowe). W pewnym stopniu poprawiła się jakość formalna aktów prawnych z dziedziny finansów.

W wyniku reformy gospodarczej każdy dział prawa finansowego ma regulacje ustawowe, na podstawie których wydawane są akty wykonawcze. Niektóre regulacje ustawowe są jednak zbyt blankietowe, co odnosi się szczególnie do prawa bankowego z 1982 r.⁷ Inne zaś są zbyt szczegółowe, co powoduje z kolei potrzebę wprowadzania częstych zmian i wydawania tekstów jednolitych (np. ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych). Nie zawsze prawidłowo korzysta się z aktu wykonawczego do ustawy, wydając kilka takich aktów zamiast jednego.

Reforma gospodarcza stworzyła nowe warunki dla rozwoju prawodawstwa finansowego. Obaliła również pewne mity, które były dotychczas główną przeszkodą w doskonaleniu prawodawstwa finansowego (np. mit o niemożliwości regulowania zagadnień finansowych w formie ustawowej, mit o niemożliwości publikowania aktów z dziedziny finansów, mit o potrzebie dokonywania częstych zmian w aktach z dziedziny finansów, mit o niecelowości kontroli tworzenia aktów prawa finansowego itd.).

⁶ Patrz szerzej: C. Kosikowski, *Wpływ reformy gospodarczej na stan prawa finansowego PRL*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 6.

⁷ Warto zwrócić uwagę, iż jest to jedyna ustawa z całego pakietu ustaw wprowadzających reformę gospodarczą, która nie podlega zmianom.

Doświadczenia związane z tworzeniem i stosowaniem aktów prawnych z dziedziny finansów z okresu reformy gospodarczej stawiają również w zupełnie innym świetle zgłaszane w nauce propozycje kodyfikacji prawa finansowego⁸.

9. Doskonalenie prawodawstwa finansowego może mieć miejsce przy zastosowaniu różnych metod. Nie należy ich jednak traktować alternatywnie lub wybiórczo. Każda z nich służy bowiem nieco innym celom doraźnym i może być stosowana w określonych warunkach, chociaż wszystkie mają na celu systematyzację wydawanych przepisów prawnych. Dlatego też nie zajmujemy się dalej kwestiami inkorporacji, unifikacji, konsolidacji i nowelizacji przepisów prawa finansowego, ponieważ są to zabiegi, które nie są konkurencyjne dla najwyższej formy systematyzacji prawa, jaką stanowi kodyfikacja prawa.

Proces kodyfikacji wykracza poza samą technikę systematyzacji i doskonalenia prawa. Zasadniczym celem kodyfikacji prawa socjalistycznego nie jest jednak wprowadzanie rewolucyjnych przemian, lecz utrwalanie pod względem prawnym zdobytych (zasad i instytucji), które wniósł ustroj socjalistyczny i które służą socjalistycznemu społeczeństwu⁹.

Stawiając problem kodyfikacji socjalistycznego prawa finansowego należy przede wszystkim rozważyć, czy w gospodarce socjalistycznej istnieją nowe, właściwe zmienionym warunkom ustrojowym i gospodarczym urządzenia finansowe, które odzwierciedlają istotę ustroju i gospodarki socjalistycznej w dziedzinie finansów. Chodzi także o stwierdzenie czy urządzenia te okazały się właściwe dla realizacji zadań państwa i interesów społeczeństwa socjalistycznego, czy powinny podlegać utrwaleniu oraz ochronie prawnej. Z formalnego punktu widzenia chodzi natomiast o stwierdzenie czy istniejące dotychczas zapisy normatywne w dziedzinie finansów socjalistycznych zasługują na miano kodyfikacji.

10. Na podstawie szczegółowych ocen dotyczących ewolucji zasad, instytucji finansowych i prawa finansowego PRL¹⁰ można stwierdzić, że stworzono w Polsce podstawy do przeprowadzenia kodyfikacji prawa finansowego. Powstały bowiem i utrwaliły się zasady działalności finansowej, dokonano ujednoczenia pojęć i instytucji finansowych. Znane są ich teoretyczne i praktyczne zalety oraz wady.

⁸ C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław 1983.

⁹ H. Rot, *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971, s. 160 i n.

¹⁰ Za zbiór takich ocen uznać można opracowania zawarte w *Systemie instytucji prawno-finansowych PRL*, pod red. M. Weralskiego, który obejmuje pięć tomów (w tym dwa są w druku).

Mimo wyraźnej niechęci do przeprowadzenia kodyfikacji prawa finansowego prezentowanej przez organy legislacyjne, zwłaszcza zaś przez resort finansów, w okresie Polski Ludowej doszło jednak do częściowej kodyfikacji prawa finansowego. Rozwijano ją jednakże w formie kilku odrębnych ustaw lub uchwał Rady Ministrów. Ten sposób działania prowadził do kodyfikacji prawa finansowego w poszczególnych jego działach, przy czym w niektórych z nich był zaawansowany bardziej (np. w prawie budżetowym), w pozostałych zaś mniej lub w ogóle (np. w prawie finansowym organizacji gospodarczych). Dlatego też nie utrwalono pod względem techniczno-prawnym podstawowych instytucji finansów socjalistycznych, które funkcjonują w całym systemie finansowym państwa, a nie tylko w poszczególnych, wyodrębnionych często umownie działach prawa finansowego, bądź też funkcjonują tylko przejściowo.

Stosowanie pozakodyfikacyjnych metod porządkowania prawa finansowego, zresztą w bardzo ograniczonym zakresie, miało charakter bieżącej działalności legislacyjnej i jako takie nie mogło doprowadzić do osiągnięcia w pełni zadowalających rezultatów. Szansę taką daje podjęcie próby pełnej kodyfikacji prawa finansowego.

11. Jeżeli przez kodyfikację rozumieć wydanie aktów prawnych obejmujących w sposób systematyczny podstawowe normy określonej gałęzi prawa, to z tego punktu widzenia kodyfikacja prawa finansowego może być oceniona jako w pełni celowa i potrzebna. Przemawiają za nią następujące względy:

- a) potrzeba utrwalenia zasad i instytucji finansowych wykształconych w Polsce Ludowej i wypróbowanych w toku socjalistycznej działalności finansowej;
- b) potrzeba utrwalenia powstałej w okresie reformy gospodarczej poprawnej wizji struktury źródeł prawa finansowego;
- c) potrzeba zapewnienia prawu finansowemu większej niż dotychczas spójności przez normatywne ujęcie zasad ogólnych prawa finansowego, zespalających poszczególne człony prawa finansowego;
- d) potrzeba zapewnienia prawu finansowemu większej stabilności i pewności obowiązywania;
- e) potrzeba zapewnienia większej niż dotychczas znajomości reguł i instytucji prawa finansowego wśród społeczeństwa;
- f) potrzeba zapewnienia pewności prawnej w dziedzinie prawa finansowego, tzn. możliwości ustalenia, jakie normy obowiązują oraz tego, jakie decyzje stosowania prawa są wydawane. Użycie klauzul derogacyjnych nie sumuje bowiem braków płynących z wielości aktów normatywnych, gdy są one sprzeczne. Kodyfikacja może tej właśnie niepewności skutecznie zapobiec.

12. Drugim zasadniczym pytaniem jest problem możliwości, formy, zakresu, sposobu i metod przeprowadzenia kodyfikacji prawa finansowego. Pytania te są oczywiście aktualne jedynie wtedy, gdy podzielimy twierdzenie o celowości i potrzebie kodyfikacji prawa finansowego. Przyjmując takie założenie, wydaje się, że należałoby rozważyć, czy kodyfikacja prawa finansowego miałaby przyjąć formę:

- a) jednego aktu prawnego (np. kodeksu) rangi ustawy, uzupełnionego aktami wykonawczymi;
- b) kilku aktów ustawowych (np. odrębnie część ogólna prawa finansowego i poszczególne działy prawa finansowego), uzupełnionych aktami wykonawczymi;
- c) kodeksu finansowego, lecz normującego jedynie podstawowe zasady i instytucje finansowe, z pozostawieniem miejsca dla kodyfikacji poszczególnych działów prawa finansowego.

Każda z tych propozycji (a można ich przecież zestawić więcej), stanowi niewątpliwie o kodyfikacji, ma jednak różny zakres, stopień trudności w opracowaniu oraz różne konsekwencje w stosowaniu. Każda z nich jest jednakże możliwa do przygotowania.

13. Nie ulega wątpliwości, iż zabiegi kodyfikacyjne są bardziej atrakcyjne w teorii niż w praktyce. Na gruncie prawodawstwa finansowego państw socjalistycznych próby takie są jednak podejmowane¹¹. Do miana pierwszej kodyfikacji finansowej pretenduje rumuńska ustawa o finansach z 1972 r. Jest ona najbliższa modelowi kodyfikacji wymienionemu wyżej w pkt 12a. Zawiera bowiem zarówno część ogólną, jak i część szczegółową oraz tylko dwie klauzule delegacyjne. Czy jest to jednakże ideał rozwiązania legislacyjnego, na którym można byłoby się wzorować? Raczej nie, ponieważ ustawa pełna jest zwrotów nienormatywnych, a system rumuński jest wyraźnie oparty na modelu gospodarki scentralizowanej. Jest to system stabilny i chyba dlatego możliwe było skodyfikowanie rumuńskiego prawodawstwa finansowego. Sami Rumuni potwierdzają natomiast, że kodyfikacja ta sprawdziła się w praktyce.

Inny charakter ma kodyfikacja finansowa na Węgrzech, a więc w państwie, w którym stosuje się zdecentralizowany model gospodarczy. Próby kodyfikacji finansowej dokonano w ustawie z 1979 r. o finansach państwowych. Ustawa ta zawiera w gruncie rzeczy kodyfikację części ogólnej prawa finansowego, ograniczonej do zasad prawa finansowego. Obok niej funkcjonują zaś odrębne ustawy i akty prawne rządu, normujące poszczególne działy prawa finansowego. Jest to więc model wymieniony wyżej w pkt 12b.

¹¹ Patrz szerzej: C. Kosikowski, *Próby kodyfikacji prawa finansowego w Rumunii i na Węgrzech*, „Finanse” 1983, nr 7—8.

14. W 1983 r. zgłoszono projekt kodyfikacji polskiego prawa finansowego, który modelowo odpowiadałby sytuacji wymienionej w pkt. 12a¹². Proponowano przyjęcie kodeksu finansowego z częścią ogólną i szczegółową. Według przeprowadzonych obliczeń kodyfikacja w tej postaci mogłaby spowodować to, iż w miejsce ok. 1000 aktów prawnych z dziedziny finansów, po uchwaleniu kodeksu finansowego pozostałoby ok. 150 aktów, w tym większość aktów, które pośrednio lub częściowo normują zagadnienia finansowe i których nie można wyeliminować. Kodyfikacja zmieniłaby istotnie strukturę źródeł prawa finansowego, prowadząc zwłaszcza do zwiększenia roli ustawy (25⁰/₀ aktów zamiast obecnych 9⁰/₀), nie powodując jednocześnie zmniejszenia roli rządu (27⁰/₀ aktów zamiast obecnych 24⁰/₀ aktów).

Propozycja kodyfikacji prawa finansowego w postaci kodeksu finansowego, mimo iż połączona została ze zgłoszeniem konkretnego projektu, nie wywołała w kraju większego zainteresowania w teorii¹³, a tylko pewne zainteresowanie w praktyce¹⁴. Licząc się z takim obrotem sprawy zgłoszono równocześnie propozycję, aby rozważyć co najmniej możliwość przeprowadzenia kodyfikacji finansowej w sposób etatowy. Proponowano zatem rozpocząć kodyfikację od części ogólnej prawa finansowego, aby w ten sposób przygotować dobry grunt dla doskonalenia kodyfikacji poszczególnych działów prawa finansowego.

15. Wydaje się, iż w tym właśnie kierunku idą sformułowania zawarte w *Raporcie o stanie prawa*, które brzmią następująco:

„Doświadczenia te [tj. doświadczenia z okresu reformy gospodarczej — dop. C. K.] zachęcają do wysunięcia postulatu podjęcia prac nad przygotowaniem pełnej kodyfikacji prawa finansowego. Byłoby to przedsięwzięcie nader pożądane, ponieważ doprowadziłoby do pełnego uporządkowania tej gałęzi prawa, a w szczególności usunęłoby istniejące tam sprzeczności i luki. Ponadto niepomniernie ułatwiłoby stosowanie tej gałęzi prawa, doprowadzając jednocześnie do zmniejszenia liczby obowiązujących przepisów i ich większej stabilności. Jest to jednakże zadanie bardzo trudne do przeprowadzenia i dlatego nie wydaje się, aby przed rokiem 1990 prace nad tą kwestią mogły wyjść poza zakres prac studyjnych, przygotowujących koncepcję wspomnianej kodyfikacji. Zadanie takie powinno być jednak podjęte już teraz przez kompetentny zespół kodyfikacyjny powołany przez Prezesa Rady Ministrów i pracujący w ścisłym związku z Ministrem Finansów”¹⁵.

¹² Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego...*, s. 81—162.

¹³ Jedyna recenzja z pracy opublikowana została przez E. Teglera, w „Zeszytach Naukowych Uniwersytetu Szczecińskiego” 1986, Prace Instytutu Prawa i Administracji, nr 4, s. 103—106.

¹⁴ Propozycje autora znalazły zainteresowanie w pracach Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

¹⁵ *Raport o stanie prawa*, s. 170.

W moim przekonaniu propozycja ta nie może pozostać obojętna przede wszystkim dla środowiska akademickiego prawników-finansowców.

16. Wśród gałęzi prawa są takie, których kodyfikacja nie jest możliwa lub byłaby co najmniej trudna do wykonania. W tym rzędzie wymienia się zwykle prawo administracyjne i prawo finansowe. Jednocześnie jednak nie rezygnuje się z próby skodyfikowania tych dyscyplin, co ma widoczne miejsce w odniesieniu do prawa administracyjnego. Ostatnio podjęto się nawet trudu skodyfikowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego¹⁶.

Wydaje się, że w dziedzinie prawa finansowego sytuacja jest o tyle lepsza, iż istnieje większa spójność pomiędzy poszczególnymi działami prawa finansowego. Dlatego też można właśnie proponować rozpoczęcie pełnej kodyfikacji prawa finansowego od kodyfikacji jej części ogólnej. W tym zakresie można byłoby korzystać także z koncepcji i doświadczeń płynących z prac nad przepisami ogólnymi prawa administracyjnego.

Zakłada się, że przyszła ustawa o przepisach ogólnych prawa administracyjnego miałaby m. in.:

- a) ujednoczyć podstawy prawne działania organów administracji państwowej;
- b) unormować podstawowe i wspólne instytucje dla różnych działów prawa administracyjnego, a zwłaszcza wypełnić luki, których istnienie utrudnia stosowanie prawa materialnego;
- c) ujednoczyć prawne formy działania organów administracji;
- d) ujednoczyć podstawową aparaturę pojęciową;
- e) ustalić podstawowe zasady działania administracji, zwłaszcza w zakresie załatwiania przez nią spraw w sferze tzw. luzów decyzyjnych.

17. Kodyfikacja części ogólnej prawa finansowego mogłaby mieć podobny zasięg i charakter, chociaż nie powinna stanowić dokładnego odwzorowania koncepcji przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Chodzi bowiem nie tylko o unormowanie części ogólnej prawa finansowego, lecz jednocześnie o stworzenie pewnej nadbudowy terminologicznej i prawnej wobec aktów kodyfikujących pozostałe działy prawa finansowego.

W kodyfikacji części ogólnej prawa finansowego mogłyby znaleźć się trzy grupy postanowień:

¹⁶ Patrz J. Świątkiewicz, *Informacja o pracach Zespołu Prawa Administracyjnego nad wstępnym projektem ustawy. Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, wrzesień 1986 (materiał przeznaczony dla członków Rady Legislacyjnej).

- 1) zasady i funkcje publicznej działalności finansowej,
- 2) podstawowe instytucje finansowe oraz zasady ich funkcjonowania,
- 3) system zarządzania w dziedzinie finansów.

Do dyskusji pozostają zarówno wymienione trzy grupy postanowień, jak i ich treść oraz sposób ujęcia. Temu powinny być poświęcone prace studyjne, o których mowa w *Raporcie o stanie prawa*.

18. W pierwszej części proponowanej kodyfikacji powinna być wyrażona istota publicznej działalności finansowej w gospodarce socjalistycznej, a także jej zakres oraz podstawy ustrojowe i gospodarcze. Następnie uregulować można zasady publicznej działalności finansowej, sięgając do uogólnień zgłoszonych w nauce¹⁷. W tej części powinno także nastąpić ujednoczenie terminologii używanej w prawie finansowym, bądź też recypowanej z innych gałęzi prawa, gdy chodzi o materialne podstawy działalności finansowej (środki finansowe). Celowym wydaje się również podkreślenie podstawowych funkcji publicznej działalności finansowej oraz określenie form ich realizacji. Określając stymulacyjny charakter działalności finansowej należałoby unormować podstawowe zasady tworzenia i stosowania bodźców oraz sankcji finansowych.

19. W drugiej części proponowanej kodyfikacji miałyby miejsce regulacja prawna podstawowych instytucji finansowych oraz zasad, na których powinno opierać się ich wprowadzenie do systemu finansowego i stosowanie w praktyce. Mamy tutaj na myśli takie instytucje, jak: budżet państwa i budżety lokalne, różne formy prawne dochodów i wydatków budżetowych, pieniądź jako instytucja prawnofinansowa, wartości dewizowe, kredyt bankowy, oszczędności pieniężne ludności, lokaty budżetowe, fundusze celowe, przychód, dochód, koszty, zysk, strata itd. Wyliczenie to jest tylko przykładowe i z pewnością dalece niepełne. Jest ono do ustalenia według przyjętego, jednolitego kryterium. Sądzę, że powinno nim być to, czy instytucje te dotyczą całego systemu finansowego i są wspólne dla poszczególnych działów prawa finansowego.

20. W trzeciej części proponowanej kodyfikacji znalazłyby się postanowienia, których brak bodajże najpoważniej odbija się na rezultatach publicznej działalności finansowej. Mamy tutaj na myśli brak pewnych nadrzędnych zasad prawnych określających status prawno-

¹⁷ Np. do ujęcia prezentowanego przez Kurowskiego, *op. cit.*, s. 22 i n. lub przez M. Weralskiego, *Instytucje prawno-finansowe a prawo finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, s. 27 i n., por. także C. Kosikowski, *Zagadnienie zasad wyodrębnionych gałęzi prawa socjalistycznego (na przykładzie prawa finansowego PRL)*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1973, seria I, z. 99.

finansowy podmiotów publicznej działalności finansowej, ich uprawnień i obowiązków prawnofinansowych oraz form prawnych ich realizacji oraz ochrony prawnej. W tej części powinny być także sformułowane podstawowe zasady systemu zarządzania w dziedzinie finansów, z określeniem funkcji, podmiotów oraz form prawnych zarządzania. Odnosi się to zwłaszcza do uregulowania zasad programowania polityki finansowej państwa, zasad tworzenia prawodawstwa finansowego, zasad planowania finansowego, form prawnych realizacji stosunków prawnofinansowych i zasad postępowania finansowego oraz organizacji i zasad kontroli finansowej.

21. W kodyfikacji części ogólnej prawa finansowego można widzieć wiele zalet, lecz nie można zapominać o licznych niebezpieczeństwach. Można przecież mieć wątpliwości, czy w ogóle istnieje część ogólna prawa finansowego w sensie teoretycznym i czy wobec tego istnieje przedmiot zamierzonej kodyfikacji? Można żywić obawy, czy tego rodzaju kodyfikacja nie sprowadzi się do nadania charakteru normatywnego pewnym treściom, które takiego charakteru nie mają i mieć nie powinny. Trzeba wreszcie liczyć się z tym, że taka kodyfikacja może przybrać charakter norm blankietowych, a przez to niegroźnych, lecz i niepotrzebnych w praktyce.

Wydaje się, że nie można nie dostrzegać tych wątpliwości i niebezpieczeństw, lecz jednocześnie tylko z tego powodu rezygnować z próby przygotowania takiej kodyfikacji. Można bowiem wiele zyskać, nic nie tracąc. Wiele zależy przecież od wartości techniczno-prawnej takiej propozycji. Musi być ona jednakże poprzedzona pracami studyjnymi. Konieczne jest bowiem uwzględnienie nie tylko ogólnych zasad tworzenia prawa¹⁸, lecz także zasad tworzenia prawa finansowego¹⁹.

22. Przeprowadzone rozważania upoważniają do stwierdzenia, że:
- a) kodyfikacja prawa finansowego w PRL jest celowa i potrzebna;
 - b) kodyfikacja prawa finansowego w PRL jest możliwa;

¹⁸ Por. m. in. J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980; S. Wróblewska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.

¹⁹ B. Brzeziński (*Zasady tworzenia prawa finansowego*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 5, s. 67—75), wymienia następujące zasady: 1) respektowania praw i przewidłości ekonomicznych jako granic regulacji prawnofinansowej, 2) przewidywania krótkookresowych i długookresowych skutków regulacji prawnofinansowej, 3) uwzględnienia skutków regulacji prawnej w różnych ogniwach systemu finansowego, 4) ograniczenia wpływu deprecjacji pieniądza na trwałość przepisów prawa finansowego, 5) płynność zmian wysokości obciążeń i świadczeń finansowych, 6) ochrony interesu finansowego państwa.

c) kodyfikację prawa finansowego można przeprowadzić całościowo lub etapowo, przy czym w jednym i drugim wypadku należałoby rozpocząć ją od skodyfikowania części ogólnej prawa finansowego;

d) prace nad kodyfikacją części ogólnej prawa finansowego powinny być podjęte bez zwłoki; w tym celu należałoby podjąć szerszą dyskusję teoretyczną w środowisku prawników-finansowców oraz wnioskować ewentualnie o powołanie komisji kodyfikacyjnej w składzie i w trybie zaproponowanym w *Raporcie o stanie prawa*;

e) w pierwszym etapie prac studyjnych i działań, projektodawczym pracom kodyfikacyjnym powinna patronować Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, nie zaś Minister Finansów, chyba że wyrazi on pełne i autentyczne zainteresowanie tymi pracami. Natomiast w fazie prac projektodawczych udział przedstawicieli resortu finansów, banków, zakładów ubezpieczeń byłby niezbędny.

Katedra Prawa Finansowego
i Prawa Zarządzania
Gospodarką Narodową
Uniwersytet Łódzki

W dyskusji wzięli udział: prof. dr hab. Krystyna Jandy-Jendroška (Uniwersytet Wrocławski), doc. dr hab. Ryszard Mastalski (Uniwersytet Wrocławski), doc. dr hab. Andrzej Borodo (Uniwersytet im. M. Kopernika w Toruniu), doc. dr hab. Marek Mazurkiewicz (Uniwersytet Wrocławski), prof. dr hab. Jan Głuchowski (Uniwersytet im. M. Kopernika w Toruniu), doc. dr hab. Jerzy Małecki (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu), prof. dr Janusz Wierzbicki (Akademia Ekonomiczna w Poznaniu), doc. dr hab. Eugeniusz Tegler (Uniwersytet Szczeciński), prof. dr hab. Leon Kurowski (Uniwersytet Warszawski), prof. dr hab. Natalia Gajl (Uniwersytet Łódzki), doc. dr Władysław Wępięć (Uniwersytet Jagielloński), doc. dr hab. Teresa Dębowska-Romanowska (Uniwersytet Łódzki), prof. dr hab. Apoloniusz Kostecki (Uniwersytet Jagielloński), prof. dr hab. Cezary Kosikowski (Uniwersytet Łódzki).

Cezary Kosikowski

THE PROBLEM OF CODIFICATION OF THE POLISH FINANCIAL LAW

The provisions of financial law play an important role in regulation of social, political and economic phenomena. It is self-evident and particularly spectacular at the time of introducing structural and economic reforms. It obliges the legislator to care specially for the shape and state of financial legislation.

Formation and keeping a high substantial and legal standard of financial legislation is difficult. It results from several reasons. First of all we should point here to the dependence of the norms of financial law on the assumptions of socio-economic policy of the state. The need of securing a flexibility of the norms of financial law results in their strong dynamics, which affects the stability of the financial law in force. Financial law, as a branch of law, is extensive and its range is not strictly limited. On the other hand, it combines with other branches of law. As a result, legal regulations of financial phenomena exist also outside the area of the norms of financial law. Another difficulty is the fact that within financial law there are several relatively independent sections, which results in creation of separate legal regulations, not always complete, consistent and cohesive, or forming a uniform legal system. Financial law has no normatively regulated general formulation, although it applies specific financial institutions, common to particular sections of financial law.

It does not mean, however, that those are reasons which prevent from formation of proper financial law. Neither they are reasons not to overcome. The dependence of the norms of financial law on the assumptions of socio-economic policy of the state is bilateral. After all, the principles are mostly changed because they are little effective in practice. The lack of effectiveness is then a result of poor financial legislation. Consequently, to overcome the result it is first necessary to eliminate the reason.

The Polish financial law is often an object of criticism, both in the doctrine of financial law and in press publications. Attempts are made to improve the financial law. However, they are of limited character, do not reach the point, have no radical character. In consequence the results also are not satisfactory.

The author of this paper believes that all known methods of improving the financial legislation, namely incorporation, unification, consolidation and novelization, should be applied parallel. He also suggests a codification of financial law, referring to such attempts in Rumania and Hungary, and points to its purposefulness expressed in the „Report on the State of Law“, worked out by the Legislative Council in 1986 for the premier.

In the author's opinion, the following reasons recommend the purpose and need of codification of financial law in Poland:

- 1) the need of consolidation of financial principles and institutions formed and proved in socialist financial practice;
- 2) the need of consolidation of the proper structure of the sources of financial law, established in the period of economic reform;
- 3) the need of making the financial law more consistent than before, through a stronger normative formulation of the general principles of financial law, joining its particular sections;
- 4) the need of securing a stronger stability and reliability of financial law;
- 5) the need of a wider than before popularization of the rules and institutions of financial law in the community.

In another paper the author has presented a concrete project of a financial code (*The Legislative Problems of the Polish Financial Law and Its Codification*, Wrocław 1983). He has also calculated that such an act could replace about 1.000 legal acts on finances. Beside the financial code, numerous executive regulations of the government and of the minister of finance would be necessary.

Supporting his former suggestion, the author thinks that the process of codification of financial law should be divided into two stages: first to work out a draft bill on general regulations of financial law, and only next to codify

separate sections of financial law. In codification of the general section of financial law it has been suggested to regulate:

- 1) the principles and functions of public financial activity;
- 2) the basic financial institutions and the principles of their operation;
- 3) the system of management in the sphere of finances.

The author thinks that the first stage is more difficult than the codification of particular sections of financial law, which in fact are already partly codified. At the same time, however, he thinks that a codification of the general section of financial law is possible, and suggests creation of a codification committee.