

Antoni Hanusz*

Spójność norm polskiego i unijnego prawa finansowego jako przesłanka działalności prawodawczej Sejmu RP

The Coherence of Polish and EU Norms of Financial Law as a Prerequisite for the Lawmaking Activity of the Sejm of the Republic of Poland

This study analyses the EU financial law provisions and the way they are implemented into the Polish financial law system by the Sejm of the Republic of Poland. Examples of their direct application allow us to determine the impact of the Polish legislative process on maintaining the coherence of the Polish financial law system with the legal standards established by the competent bodies of the European Union. On this basis, it can be argued that it is not the development of EU law and the accumulation of normative material that gradually lead to greater difficulties in maintaining the coherence of individual branches and fields of law in the Member States, but that this results from the method of achieving the said coherence. The importance of the method will become more and more visible because it does not seem possible to roll back legal provisions to a lower level of complexity.

Keywords: enactment of law, legislative process, Sejm of the Republic of Poland, financial law, European Union law, implementation, transposition, terminological precision, comprehensibility of legal provisions, adequacy of legal provisions, completeness of the legal system

W opracowaniu poddano analizie regulacje unijne dotyczące prawa finansowego oraz sposób ich wdrożenia przez Sejm RP do polskiego systemu prawnego. Przykłady bezpośredniego stosowania tych regulacji pozwalają określić wpływ polskiego procesu legislacyjnego na zachowanie spójności krajowego prawa finansowego z normami ustanowionymi przez organy Unii Europejskiej. Na tej podstawie dowieść można, że to nie rozwój prawotwórstwa unijnego i narastanie materiału normatywnego utrudniają zachowanie spójności poszczególnych gałęzi i dziedzin prawa państw członkowskich, lecz że wynika to ze sposobu osiągania tej spójności. Jego znaczenie będzie coraz bardziej widoczne, ponieważ nie wydaje się możliwe cofnięcie regulacji prawnych do niższego poziomu złożoności.

Słowa kluczowe: stanowienie prawa, proces legislacyjny, Sejm RP, prawo finansowe, prawo Unii Europejskiej, implementacja, transpozycja, precyzja terminologiczna, komunikatywność przepisów, adekwatność przepisów, zupełność systemu prawa

* **Prof. dr hab. Antoni Hanusz**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Faculty of Law and Administration, Poland
antoni.hanusz@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0003-2390-9463>



I. Uwagi wstępne

Prawo finansowe tworzą normy zawarte w aktach prawa polskiego, unijnego oraz międzynarodowego. Akty prawa Unii Europejskiej [dalej też: UE], analogicznie do ratyfikowanych umów międzynarodowych, stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego niezależne od innych systemów prawnych¹. Systemy prawne poszczególnych państw członkowskich i normy prawa unijnego łączą się jednak w szczególny sposób – przenikają się w znacznie większym zakresie, niż się to dzieje w przypadku norm prawa międzynarodowego publicznego. Skuteczność polskiego systemu prawa finansowego, będąca stałym punktem odniesienia dociekań badawczych w tym artykule, jest z kolei w coraz większym stopniu uzależniona od jego spójności z systemem prawa UE². Zależność tę powinno się zatem brać pod uwagę podczas stanowienia norm prawnofinansowych w Sejmie RP oraz badania ich przydatności w praktyce.

Celem opracowania jest przedstawienie problemu spójności norm polskiego i unijnego prawa finansowego. Wobec tego analizie dogmatycznej poddano regulacje unijne oraz sposób ich wdrożenia do polskiego systemu prawnego, a także przykłady bezpośredniego stosowania. W ten sposób udowodniono, że to nie rozwój prawotwórstwa unijnego i narastanie materiału normatywnego coraz bardziej utrudniają zachowanie spójności poszczególnych gałęzi i dziedzin prawa państw członkowskich, lecz ten skutek jest wywoływany przez sposób osiągania tej spójności. Umożliwia ona powstawanie silnych więzi gospodarczych i społecznych między krajami członkowskimi, zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, zwiększanie konkurencyjności, racjonalizację zatrudnienia oraz łagodzenie negatywnych skutków przemian społeczno-gospodarczych. W związku z tym w artykule poddano ocenie warunki formalne umożliwiające ujednolicenie polskiego i unijnego prawa finansowego oraz przedstawiono następstwa jego stosowania. Warunkami tymi są przede wszystkim ścisłość terminologiczna, komunikatywność, adekwatność przepisów do zamiaru prawodawcy oraz zupełność regulacji. Poza zakresem rozważań pozostają natomiast inne warunki formalne zapewniania skuteczności aktów normatywnych w sytuacji ich względnej stabilności, np. struktura powierzchniowa wypowiedzi lub skrótowość tekstu prawnego. Nie mają one aż tak doniosłego znaczenia z perspektywy ujednolicenia polskiego i unijnego prawa finansowego.

¹ Należy aprobować stanowisko wyrażone w nauce głoszące, że prawo Unii Europejskiej i prawo krajowe państw członkowskich to dwa odrębne systemy prawne. Odrębności te wynikają z cech instytucjonalnych, proceduralnych i materialnych – *vide* L. Garlicki, *Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy krajowe a podporządkowanie sędziego Konstytucji i ustawie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 11, s. 4; C. Mik, *Państwo i prawo wobec procesów internacjonalizacji, integracji i globalizacji*, t. 2: *Wpływ globalizacji na klasyczny paradygmat państwa i prawa: w cieniu pandemii SARS-COVID 19*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2022, s. 678; M. Muszyński, *Relacja między systemem prawa krajowego a systemem prawa unijnego z perspektywy instytucjonalnej: strażnicy systemów*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 7–8, s. 191.

² Z tych powodów w Regulaminie Sejmu RP unormowano szczegółowo zasady postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo UE. *Vide* szerzej Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm., rozdz. 5a.

Podstawowym źródłem prawa finansowego stanowiącego przez organy UE są akty prawa pochodnego wydawane zgodnie z prawem pierwotnym. Według art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE] organy te w celu wykonania kompetencji przyznanych na jego mocy są obowiązane ustanawiać akty prawne w formie dyrektyw, rozporządzeń, decyzji, zaleceń i opinii³. Dla prawa polskiego regulującego stosunki prawnofinansowe doniosłą funkcję pełnią rozporządzenia oraz dyrektywy. Decyzje, opinie i zalecenia nie odgrywają natomiast istotnej roli w kształtowaniu stosunków prawnofinansowych przez Sejm RP.

Przepisy dyrektywy jako aktu prawa pochodnego adresowane są wyłącznie do państw członkowskich UE, co odróżnia je od przepisów rozporządzenia unijnego⁴. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty⁵, a którym jest harmonizacja norm prawa krajowego oraz UE. W obszarze prawa finansowego dominują dyrektywy maksymalnej harmonizacji. Wzorzec normatywny przyjęty w dyrektywie – wyznaczający adresatowi konkretny sposób zachowania w określonej sytuacji – nie może więc zostać zmodyfikowany przez organy państwa członkowskiego.

Do harmonizacji ma prowadzić implementacja dyrektyw dokonywana przez poszczególne państwa członkowskie, w której wyniku w ich systemach prawnych powinno nastąpić zbliżenie reguł zachowania podmiotów prawa finansowego w stanach faktycznych określonych prawem krajowym. Należy przy tym rozróżnić pojęcia implementacji i transpozycji. Przez implementację rozumie się wszystkie czynności podejmowane przez państwo członkowskie, aby osiągnąć rezultat wskazany w dyrektywie, o czym stanowi art. 288 zdanie 3 TFUE⁶. Odnosi się ona zatem do wszystkich niezbędnych działań, które państwo członkowskie ma obowiązek podjąć, żeby zapewnić warunki efektywnego stosowania i przestrzegania norm prawa unijnego⁷. W przypadku niewykonania tych czynności Komisja Europejska [dalej: KE] jest obowiązana do przedstawienia opinii, a niezastosowanie się do tej opinii aktualizuje prawo KE do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z art. 258 TFUE⁸. Pojęciem węższym od implementacji jest transpozycja, która, jak wskazuje się

³ Artykuł 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.

⁴ *Vide* szerzej B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 31; J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 277.

⁵ *Vide* art. 288 zdanie 3 TFUE.

⁶ *Confer* M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 43 i n.

⁷ *Vide* A. Wróbel, B. Kurcz, komentarz do art. 288, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. 3: *Art. 223–358*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

⁸ *Confer* L. Prete, B. Smulders, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, „Common Market Law Review” 2010, nr 1, s. 9 i n.

w piśmiennictwie, obejmuje działania prawotwórcze państwa członkowskiego podejmowane w celu osiągnięcia rezultatu wyznaczonego przez dyrektywę, a więc włączenia norm prawa unijnego do norm prawa krajowego. Czynności prawotwórcze mogą mieć charakter pozytywny, który wyraża się w uchwaleniu nowych przepisów, bądź negatywny, a więc polegający na uchyleniu lub zmianie obowiązujących⁹.

II. Spójność norm polskiego i unijnego prawa finansowego a kompetencje prawodawcze organów stanowiących państw członkowskich

W prawie UE nie ustanowiono norm procesowych regulujących jego wprowadzanie do systemów prawnych państw członkowskich. Konkretyzacja uprawnień i obowiązków mających swoje źródło w aktach prawa unijnego pozostaje w gestii organów tych państw. Właściwym sposobem implementacji jest dostosowanie treści przepisów, w tym pojęć i terminów, do celu założonego w dyrektywie przez ich transpozycję, czyli uchwalenie aktu prawa krajowego¹⁰, co należy do zadań Sejmu RP. Pomimo maksymalnej harmonizacji norm prawa finansowego transpozycja dyrektywy nie wymaga dokładnego odwzorowania przepisów prawa unijnego i przeniesienia ich w ten sposób do prawa krajowego.

Proces implementacji musi jednak zapewnić spójność krajowego systemu prawnego z prawem unijnym, dlatego organy biorące udział w stanowieniu prawa polskiego, korzystając ze swych kompetencji, powinny zmierzać do osiągnięcia rezultatu wyznaczonego przez dyrektywę w sposób efektywny¹¹. Wymaga to od nich podjęcia określonych czynności¹², które powinny przebiegać zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Ich stosowanie jest umotywowane tym, że organy stanowiące prawo w każdym państwie członkowskim są uprawnione, jak powiedziano, do wyboru formy, metod i środków realizacji celu dyrektywy. Obowiązek przestrzegania zasad techniki prawodawczej spoczywa na organach władzy wykonawczej przygotowujących projekty aktów normatywnych, ale też na Sejmie RP.

Redagowanie przepisów prawnych nabiera szczególnego znaczenia z kilku powodów. Przede wszystkim wypowiedzi normatywne – tworzące treść zarówno przepisów dyrektywy, jak i aktów prawotwórczych państwa członkowskiego – powinny się charakteryzować właściwą formą. Polski system prawa finansowego muszą tworzyć prawidłowo zbudowane stwierdzenia dotyczące praw i obowiązków poszczególnych

⁹ *Vide* A. Wróbel, B. Kurcz, *op. cit.*, a także M. Domańska, *op. cit.*, s. 43 i n.

¹⁰ *Confer* B. Kurcz, *op. cit.*, s. 46–49; M. Domańska, *op. cit.*, s. 23 i n.

¹¹ Efektywności transpozycji dyrektywy do polskiego systemu prawnego sprzyja m.in. obowiązek ustalenia harmonogramu prac nad projektami ustaw mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej – *vide* art. 95c Regulaminu Sejmu RP.

¹² *Vide* szerzej J. Koronkiewicz, *Terminologia podatkowa a prawidłowość implementacji dyrektyw unijnych w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 225 i n.

adresatów w zakresie gromadzenia środków publicznych i rozporządzania nimi. Całość musi przy tym pozostawać w spójności z normami prawa unijnego, czemu ma służyć przede wszystkim dostateczna precyzja języka. Dlatego organy władzy ustawodawczej, dokonując transpozycji norm wynikających z dyrektyw do polskiego systemu prawnego, powinny skrupulatnie dbać o terminologię. Precyzja terminologiczna polegająca na starannym i dokładnym wypowiedzianiu się oraz definiowaniu pojęć pozwala na efektywne stosowanie norm, zapewnia komunikatywność tekstu prawnego, daje możliwość weryfikacji adekwatności wypowiedzi pod względem zakresu znaczeniowego wyrazów i wyrażeń w stosunku do zamiaru prawodawcy unijnego oraz możliwość oceny formalnej zupełności norm zrekonstruowanych na podstawie przepisów krajowych.

III. Spójność norm polskiego i unijnego prawa finansowego a precyzja terminologiczna

Przykładem poprawnej pod względem terminologicznym transpozycji regulacji unijnej do polskiego systemu prawnego jest dostosowanie przez Sejm RP przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ [dalej: ustawa o finansach publicznych] do Dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich¹⁴ [dalej: dyrektywa 2011/85/UE]. Przede wszystkim przepisy ustawy nie powtarzają wieloznacznych i niejasnych postanowień obcych polskiemu prawu finansów publicznych. Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 2011/85/UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia wiarygodnych i skutecznych średniookresowych ram budżetowych umożliwiających przyjęcie co najmniej trzyletniej perspektywy w planowaniu budżetowym, a co za tym idzie – obowiązek planowania w dłuższym horyzoncie czasowym. Pojęcie średniookresowych ram budżetowych ma więc, jak się wydaje, oznaczać określony zbiór krajowych procedur, które wydłużają okres kształtowania polityki budżetowej poza rok budżetowy. Procedury te mają uwzględniać osiągnięcie celów w zakresie realizacji zadań publicznych w perspektywie kilku lat przez dysponowanie środkami publicznymi na podstawie aktu planistycznego w postaci budżetu państwa uchwalonego na rok¹⁵.

Ustawodawca transponujący do polskiego systemu prawnego przepis art. 9 ust. 1 dyrektywy 2011/85/UE nie posłużył się natomiast sformułowaniem „średniookresowe

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

¹⁴ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 303 z dnia 23 listopada 2011 r. O konieczności planowania finansowego w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy pisał już Jan Zdzitowiecki – *vide* J. Zdzitowiecki, *Rok budżetowy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, nr 3, s. 68.

¹⁵ *Confer* K. Marchewka-Bartkowiak, *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3, s. 161–182.

ramy budżetowe”. Trafnie dostosował wdrażane regulacje do terminologii użytej w ustawie o finansach publicznych, która normuje stosunki prawne związane z planowaniem budżetowym w okresie dłuższym niż rok. Cele, które według dyrektywy mają być osiągnięte w państwach członkowskich, Polska realizuje przede wszystkim przez coroczne uchwalanie wieloletniego planu finansowego państwa. Przed wdrożeniem regulacji zawartych w dyrektywie 2011/85/UE przepisy ustawy o finansach publicznych również posługiwały się pojęciem wieloletniego planu finansowego państwa, dlatego ustawodawca w sposób uzasadniony wybrał właśnie to sformułowanie zamiast wyrażenia „średniookresowe ramy budżetowe”.

Poprawna terminologia przyjęta przez polskiego ustawodawcę w wyniku transpozycji nie może naruszać istoty wdrażanych rozwiązań prawnych ani nie może być niezgodna z intencjami prawodawcy unijnego. Te ostatnie w sposób zrozumiały wyrażono w przepisach Dyrektywy Rady 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej¹⁶. Odzwierciedla je doskonale redakcja Ustawy z dnia 16 października 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych¹⁷. Poprawna jest przyjęta w tej ustawie systematyka wyodrębniająca w poszczególnych działach zasady postępowania w sprawach rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz przebieg procedury eliminowania podwójnego opodatkowania w przypadku korekty zysku podmiotów powiązanych.

Innym przykładem różnic terminologicznych między regulacjami polskimi i unijnymi, nienaruszających jednak celu transponowanych przepisów prawnych, jest katalog przesłanek odmowy wymiany informacji na podstawie Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami¹⁸ [dalej: ustawa o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami]. Zgodnie z przepisem art. 17 ust. 4 Dyrektywy Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania¹⁹ [dalej: dyrektywa 2011/16/UE] można odmówić udzielenia informacji, gdyby prowadziło ono do ujawnienia tajemnicy handlowej, przemysłowej lub zawodowej albo tajemnicy procesu produkcyjnego. Tymczasem art. 13 ust. 4 ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami określa, że Szef Krajowej Administracji Skarbowej odmawia udzielenia informacji podatkowych właściwemu organowi państwa członkowskiego, jeżeli prowadziłoby to do ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, tajemnicy przemysłowej, zawodowej lub tajemnicy procesu

¹⁶ Dyrektywa Rady 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 265 z dnia 14 października 2017 r., ze zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych, Dz.U. z 2023 r. poz. 948.

¹⁸ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami, Dz.U. z 2023 r. poz. 241.

¹⁹ Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG, Dz. Urz. UE L 64 z dnia 11 marca 2011 r.

produkcyjnego. Różnica terminologiczna wynika w tym przypadku z obecności w prawie polskim ustawowej definicji tajemnicy przedsiębiorstwa, zawartej w art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁰, i traktowania wyrażenia „tajemnica handlowa” jako synonimu tego terminu w języku potocznym.

Mimo że Sejm RP obowiązany jest uwzględnić podczas transpozycji cel harmonizacyjny każdej dyrektywy, w praktyce niemożliwe staje się zachowanie pełnej konsekwencji terminologicznej, a co za tym idzie – całkowitej spójności obu systemów prawa. Trudności implementacyjne mogą wynikać z wątpliwej jakości unijnych aktów normatywnych, choćby posługiwania się w nich niezrozumiałymi określeniami, będącymi często rezultatem kompromisu zawartego podczas przyjmowania ostatecznego kształtu dokumentu²¹. Rozbieżności w terminologii występują np. między regulacjami dyrektyw unijnych będących źródłami procesowego prawa podatkowego a przepisami transponującymi je do polskiego systemu prawnego. Widać je po zestawieniu treści dyrektywy 2011/16/UE ze wspomnianą ustawą o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami.

Pierwsza odwołuje się do „właściwego urzędnika”, podczas gdy druga posługuje się wyrażeniem „upoważniony przedstawiciel”. Skutkiem tego są wątpliwości, a co za tym idzie – konieczność każdorazowej weryfikacji zakresu uprawnień upoważnionego przedstawiciela do dokonywania czynności w ramach wymiany informacji podatkowych. O ile zgodnie z dyrektywą 2011/16/UE przez „właściwego urzędnika” należy rozumieć każdego urzędnika upoważnionego do prowadzenia bezpośredniej wymiany informacji, o tyle brak analogicznej definicji w przepisach ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami uniemożliwia przyjęcie, że każdy upoważniony przedstawiciel jest w równym stopniu uprawniony do dokonywania czynności w ramach wymiany informacji podatkowych. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że polski ustawodawca, odstępując od wprowadzenia terminu „właściwy urzędnik” zamiast terminu „upoważniony przedstawiciel”, zrezygnował z transpozycji do systemu prawnego nazwy nowej, zupełnie dotychczas nieznanej i niemającej odpowiednika w obowiązujących przepisach prawa polskiego. Precyzja terminologiczna wymaga również od prawodawcy używania w przepisach państwa członkowskiego słów i zwrotów w ich dotychczasowych znaczeniach, bez dokonywania ich zmiany podczas transpozycji. Opisane działanie legislacyjne należy zatem ocenić aprobująco z perspektywy zapewnienia spójności terminologicznej systemu, w którym ustawodawca często odwołuje się do upoważnionego organu, pracownika lub pełnomocnika²². Nie posługuje się on natomiast co do zasady nazwą „urzędnik” w znaczeniu wskazanym w przepisach prawa unijnego.

²⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.

²¹ Confer B. Gsell, *Granice rozwijania prawa w duchu zgodności z dyrektywami Unii Europejskiej w obrębie niemieckiego prawa prywatnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, nr 1, s. 91 i n.

²² Vide np. art. 119zi § 1, art. 138m § 1, art. 144 § 1b, art. 182 § 1 i art. 200c § 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 [dalej: o.p.].

Odnosząc się do precyzji języka jako warunku osiągnięcia spójności norm polskiego i unijnego prawa finansowego, należy zwrócić uwagę na wady formalne polskich aktów normatywnych polegające na bezpośrednim zapożyczaniu terminologii z aktów prawa UE. Tymczasem Sejm RP nie powinien w ustawach powtarzać postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe. W obszarze prawa finansowego problem ten widać w niepoprawnym sposobie implementacji naruszającym reguły językowe. Przykładem jest praktyka, w której polski ustawodawca, dokonując transpozycji norm unijnych do porządku krajowego, jedynie zmienia ich adresatów, w mniej lub bardziej właściwy sposób, na podmioty prawa krajowego. Pozostawia natomiast ich uprawnienia i obowiązki w brzmieniu dosłownie przeniesionym z dyrektyw, powtarzając używaną tam terminologię. Skutkiem jest wprowadzanie do systemu prawnego przez organy władzy ustawodawczej wypowiedzi stanowiących w istocie powtórzenie zwrotów zawartych w tekście dyrektywy, terminów wieloznacznych, co prowadzi do sprzeczności terminologicznych i w konsekwencji – systemowego niedostosowania wdrażanych przepisów do ustawodawstwa polskiego.

System prawny każdego państwa członkowskiego powinien być wewnętrznie spójny – zawarte w nim normy nie mogą być sprzeczne ze sobą ani z normami transponowanego prawa. Zachowaniu spójności służy dbałość o precyzję języka podczas wdrażania postanowień dyrektyw UE. Sejm RP nie zawsze jednak przestrzega tej zasady, przez co w Ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²³ [dalej: ustawa o podatku od towarów i usług] podobnie jak w Ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym²⁴ [dalej: ustawa o podatku akcyzowym] znajdują się liczne rozbieżności między obowiązującymi przepisami prawa krajowego a wprowadzanymi regulacjami. Przykładem jest rezultat implementacji art. 132 ust. 1 lit. n Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej²⁵ [dalej: dyrektywa 2006/112/WE] regulującego wprowadzenie zwolnienia z opodatkowania usług kulturalnych. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie UE są obowiązane 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 państwo²⁶. Ustawa o podatku od towarów i usług stanowi natomiast, że zwalnia się z podatku usługi kulturalne świadczone przez podmioty prawa publicznego lub inne podmioty uznane na podstawie odrębnych przepisów za instytucje o charakterze kulturalnym lub wpisane do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez organizatora, który jest podmiotem tworzącym instytucje kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

²³ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2024 r. poz. 87.

²⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1542, ze zm.

²⁵ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L 347 z dnia 11 grudnia 2006 r., ze zm.

²⁶ *Confer* także Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie Matthias Hoffmann, C-144/00, ECLI:EU:C:2003:192.

Zatem dyrektywa 2006/112/WE oraz ustawa o podatku od towarów i usług w niemal identyczny sposób określają zakres podmiotowy zwolnienia. Stanowi to niedostosowanie wdrażanych przepisów do ustawodawstwa polskiego. Przepis normujący zwolnienie usług kulturalnych z podatku od towarów i usług powinien bowiem w całości operować takimi pojęciami, jakimi posługuje się Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁷. Zamiast wyrażenia „instytucja o charakterze kulturalnym” w przepisie tym powinno się znaleźć sformułowanie „instytucja kultury”. Dopiero wówczas jego brzmienie odpowiadałoby terminologii polskiego ustawodawstwa i prowadziło do spójności normy prawa unijnego z krajowym.

Przykłady zachowania przez Sejm RP precyzji terminologicznej podczas transpozycji do polskiego porządku prawnego regulacji dyrektyw można odnaleźć natomiast w przepisach wprowadzających klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania. Artykuł 119a § 1 o.p. wdraża do polskiego ustawodawstwa unormowania Dyrektywy Rady 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego²⁸ [dalej: dyrektywa ATA]. Ustawodawca nie przyjął dosłownego brzmienia przepisów definiujących unikanie opodatkowania, lecz dostosował wdrażane regulacje do właściwości polskiego systemu prawnego pod względem terminologicznym. Zamiast nazwać unikanie opodatkowania „uzgodnieniem”, jak uczyniono to w dyrektywie ATA, trafnie użył pojęcia czynności. Polski parlament nie posłużył się również określeniem „nierzeczywistość” w celu nazwania istotnej cechy zachowania zakwalifikowanego konwencjonalnie jako unikanie opodatkowania. Mając na uwadze semantykę języka polskiego, organy stanowiące prawo prawidłowo zastosowały słowo „sztuczność”²⁹.

Z myślą o ścisłości terminologicznej jako warunku spójności systemu prawnego UE z polskim systemem podatkowym Sejm RP powinien poprawnie redagować teksty aktów normatywnych pod względem syntaktycznym i semantycznym. Wadliwa składnia może być rezultatem błędnego zrozumienia dyrektywy – niewłaściwego odczytania jej celu lub sensu. Na przykład polski ustawodawca nie dostrzegł, jak się wydaje, że prawodawca unijny nie nadał w ogóle wartości logicznej spójnikom, których użył w definicji unikania opodatkowania zawartej w dyrektywie ATA. Sejm RP uznał w konsekwencji, że występujący w art. 6 ust. 1 dyrektywy ATA

²⁷ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 87, ze zm.

²⁸ Dyrektywa Rady 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, Dz. Urz. UE L 193 z dnia 19 lipca 2016 r., ze zm.

²⁹ *Confer* K. Cień, *Precyzja języka definicji legalnej unikania opodatkowania jako warunek dostatecznej ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego podatnika*, [w:] *Bezpieczeństwo prawne państwa i podatnika a sprawiedliwy system podatkowy*, red. J. Krukowski, M. Sitarz, A. Roman-ko, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2020, s. 14.

spójnik „lub” jest odpowiednikiem funktora alternatywy nierozłącznej w języku polskim. Dlatego w przepisach o.p. zastosowano ten spójnikpółpauza ze spacjami żeby określić skutek działania zmierzającego do unikania opodatkowania, co spowodowało nie tylko błędne oddanie intencji prawodawcy unijnego, lecz także niepoprawne określenie skutku unikania opodatkowania w polskim ustawodawstwie³⁰. Spójnik „lub”, który występuje w przepisach art. 119a § 1 o.p. definiujących unikanie opodatkowania oraz jego materialnoprawne skutki, może udaremniać uzyskanie właściwego rezultatu interpretacyjnego podczas stosowania prawa. Jego użycie powoduje bowiem, że skutek unikania opodatkowania może zostać niewłaściwie określony w procesie stosowania prawa. Konsekwencją unikania opodatkowania nie może być więc osiągnięcie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej. Dlatego „lub” powinno zostać zastąpione przez ustawodawcę krajowego spójnikiem „oraz”.

IV. Spójność norm polskiego i unijnego prawa finansowego a komunikatywność aktu normatywnego

Sejm RP w transpozycji przepisów dyrektywy do polskiego systemu prawnego powinien dążyć do precyzji tekstu normatywnego, która prowadzi do jego komunikatywności, czyli pozwala mu docierać w jasny, prosty i zrozumiały sposób do odbiorców, a więc organów stosujących prawo oraz innych podmiotów stosunku prawnego³¹. Komunikatywność aktów prawnych zależy od spełnienia wielu warunków³² zarówno przez organy stanowiące prawo, jak i przez adresatów ustanowionych norm. Podstawowym czynnikiem, który na nią wpływa, jest przystępna forma przekazywania myśli przez prawodawcę – posługiwanie się poprawnymi wyrażeniami, tj. określeniami w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu prawnym lub prawniczym. W zdaniach składających się na treść aktu normatywnego należy unikać zapożyczeń obcojęzycznych, a także nowo tworzonych pojęć lub struktur językowych. Można je natomiast stosować, gdy nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim albo gdy w dotychczasowym słownictwie rodzimym brakuje właściwego określenia³³.

Sejm RP osiągnął komunikatywność tekstu normatywnego z jasno wyznaczonym celem oraz najskuteczniej dobranymi środkami językowymi w transpozycji do

³⁰ *Vide szerzej idem, Unikanie opodatkowania a planowanie podatkowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, s. 479–480.

³¹ *Confer* T. Gizbert-Studnicki, *Postulat jasności i zrozumiałości tekstów prawnych a dostęp do prawa*, [w:] *Prawo i język*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Międzywydziałowe Koło Naukowe Kultury Języka Prawnego i Prawniczego Lingua Iuris – Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009, *passim*.

³² *Vide* też S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 10, s. 19 i n.

³³ *Vide* szerzej A. Choduń, *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 90 i n.

systemu polskiego prawa podatkowego przepisów art. 3 pkt 11 Dyrektywy Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiającej ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie)³⁴, zawierających definicję składu podatkowego. Zgodnie z tymi przepisami skład podatkowy oznacza miejsce, w którym wyroby akcyzowe są produkowane, przetwarzane, przechowywane, odbierane lub wysyłane w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy przez podmiot uprawniony do prowadzenia składu podatkowego w ramach swojej działalności. W świetle art. 3 pkt 10 ustawy o podatku akcyzowym składem podatkowym jest zaś miejsce, w którym określone wyroby akcyzowe są: produkowane, w tym przetwarzane, lub magazynowane, w tym przechowywane, lub przeładowywane albo do którego wyroby te są wprowadzane lub z którego są wyprowadzane z zastosowaniem procedury zawieszenia poboru akcyzy. W przypadku składu podatkowego znajdującego się na terytorium kraju miejsce to jest określone w zezwoleniu wydanym przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Pojęcia i zwroty językowe transponowane do polskiej ustawy podatkowej są więc jasne, czytelne i zrozumiałe w języku powszechnym, a cały przepis – pomimo stosunkowo dużej objętości zdań składających się na jego treść – komunikatywny dla adresata.

Sejm RP przetransponował również do polskiego systemu prawnego w sposób zrozumiały dla odbiorców przepis art. 11 akapitu 1 wspomnianej wyżej dyrektywy 2006/112/WE. Zgodnie z tą regulacją każde państwo członkowskie jest uprawnione do uznania za jednego podatnika osoby mające siedzibę na terytorium tego samego państwa, o ile są one ściśle powiązane pod względem finansowym, ekonomicznym i organizacyjnym. Transpozycja nastąpiła na podstawie Ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw³⁵. Zgodnie z art. 15a ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług za jednego podatnika może być uznana grupa podmiotów powiązanych finansowo, ekonomicznie i organizacyjnie³⁶. Powstaje ona na podstawie umowy, której stronami są podatnicy podatku od towarów i usług, i mogą ją zawiązać podatnicy posiadający siedzibę na terytorium kraju. Ponadto do utworzenia grupy są uprawnieni podatnicy niemający siedziby na terytorium tego kraju w zakresie, w jakim prowadzą tam działalność gospodarczą za pośrednictwem położonego tam oddziału. Należy zatem z aprobatą przyjąć, że definicja grupy podatników w przypadku podatku od towarów i usług zawarta w polskiej ustawie znajduje pełne odzwierciedlenie w przepisach dyrektywy 2006/112/WE.

³⁴ Dyrektywa Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiająca ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie), Dz. Urz. UE L 58 z dnia 27 lutego 2020 r., ze zm.

³⁵ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 2105, ze zm.

³⁶ Grupa takich podmiotów ma więc podmiotowość prawnopodatkową w podatku od towarów i usług. *Confer* 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, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 347–350.

Z tych przepisów wynika ponadto, że skorzystanie z uprawnienia do uznania określonej grupy podmiotów za jednego podatnika nie ogranicza państwa członkowskiego w podejmowaniu wszelkich niezbędnych środków zapobiegających unikaniu opodatkowania lub uchylaniu się od niego na podstawie tego przepisu³⁷. W celu zachowania komunikatywności tekstu aktu normatywnego ustawodawca krajowy posłużył się terminem „podatnik podatku od towarów i usług”, zamiast użyć określenia wynikającego z dyrektywy, czyli „osoba”. W ten sposób celowo ograniczył zakres podmiotów do tych, które mogą być uznane za jednego podatnika. Trafnie więc wykorzystał sytuację, w której przepisy dyrektywy nie definiują pojęcia osoby. Podmioty te w świetle polskiego prawa podatkowego muszą jednak spełniać wszystkie cechy normatywne właściwe podatnikom podatku od towarów i usług³⁸. Ustawa o podatku od towarów i usług dzięki użyciu wyrazu „podatnik”, a nie „osoba” stała się aktem jasno wyrażającym intencje prawodawcy co do rozumienia kategorii podmiotów, które są uprawnione do zawiązania grupy w podatku od towarów i usług.

Przykładem braku komunikatywności jest natomiast rezultat transpozycji przepisu art. 8a ust. 4 dyrektywy 2011/16/UE, który zawiera wyłączenie z ogólnego obowiązku automatycznej wymiany interpretacji indywidualnych o wymiarze transgranicznym lub uprzednich porozumień cenowych. Zgodnie z nim ogólne zasady uwzględniające nakaz wymiany interpretacji i uprzednich porozumień cenowych „nie mają zastosowania w przypadku, gdy interpretacja indywidualna o wymiarze transgranicznym dotyczy wyłącznie spraw podatkowych osoby fizycznej lub osób fizycznych”. Przepis ten został przetransponowany do polskiego porządku prawnego w art. 79 ust. 1 ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami, zgodnie z którym automatycznej wymianie informacji nie podlegają interpretacje podatkowe dotyczące wyłącznie indywidualnej sprawy osoby fizycznej³⁹.

Brak komunikatywności wynika więc z użytych pojęć, które zostały odrębnie zdefiniowane na potrzeby uregulowania obowiązkowej automatycznej wymiany interpretacji. Przepis art. 3 pkt 14 dyrektywy 2011/16/UE zawiera bowiem pojęcie interpretacji indywidualnej o wymiarze transgranicznym, które oznacza każdą umowę, każdy komunikat lub inny instrument albo każde inne działanie o podobnych skutkach, w tym wydawane, zmieniane lub odnawiane w kontekście kontroli podatkowej, jeśli spełniają wskazane w tym przepisie warunki szczególne⁴⁰. Wyrażenie

³⁷ *Vide* art. 11 akapit 2 dyrektywy 2006/112/WE.

³⁸ Podobne stanowisko co do rozumienia terminu „osoba” w ujęciu dyrektywy 2006/112/WE przedstawiła Komisja Europejska. *Vide* Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie możliwości grupowego rozliczania VAT przewidzianej w art. 11 dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, COM/2009/0325.

³⁹ Na temat automatycznej wymiany informacji *vide* szerzej T. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa w sprawach podatkowych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. A. Hanusz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2022, s. 462–464.

⁴⁰ Warunki szczególnie występują, gdy interpretacja: a) jest wydawana, zmieniana lub odnawiana przez rząd lub organ podatkowy państwa członkowskiego albo jednostki terytorialne lub administracyjne państwa członkowskiego, w tym organy samorządowe, lub w imieniu tych podmiotów, bez względu na

„interpretacja indywidualna o wymiarze transgranicznym” zostało przetransponowane do krajowego systemu prawnego jako „interpretacja podatkowa”. W takiej sytuacji należy odczytać właściwy sens terminu prawnego, a więc odnieść się do jego elementu znaczeniowego. Tymczasem stosownie do art. 76 pkt 2 ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami przez to pojęcie należy rozumieć nie tylko interpretację indywidualną, o której stanowi art. 14b o.p., lecz także opinię zabezpieczającą, o której mowa w art. 119y § 1 o.p., porozumienie podatkowe wskazane w art. 20zb pkt 1 i 3 o.p., jak również porozumienie inwestycyjne w zakresie, którego dotyczy art. 20zt pkt 2 i 5 o.p.

Zjawisko braku komunikatywności wynikającej z różnic między pojęciami występującymi w dyrektywie oraz polskim prawie podatkowym spowodowane jest rozbieżnościami nie tylko między znaczeniami tych pojęć, lecz także między ich pierwotnymi definicjami. Dodatkowo definicja interpretacji występująca w ustawie o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami ma szerszy zakres niż w art. 14b o.p. W podobnych sytuacjach wieloznaczność danego określenia może być eliminowana przez kontekst, w jakim zostało ono użyte, i nie jest konieczne definiowanie tego terminu w każdej odrębnej regulacji ustawowej. Do omawianego problemu prowadzi nadmiar zjawisk objętych regulacjami prawnymi w prawie unijnym i krajowym.

Podobny kłopot związany z komunikatywnością tekstu aktu normatywnego dotyczy definicji spółki kapitałowej w świetle przepisów Ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych⁴¹ [dalej: ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych]. Zgodnie z art. 1a pkt 2 tej ustawy przez spółkę kapitałową należy rozumieć spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjną lub europejską. Definicja ta nie obejmuje jednak spółek kapitałowych z siedzibą w innych państwach członkowskich UE. Wbrew Dyrektywie Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału⁴² nie odnosi się ona także do innych

to, czy zostanie faktycznie wykorzystana; b) jest wydawana, zmieniana lub odnawiana w odniesieniu do konkretnej osoby lub grupy osób, a ta osoba lub grupa osób mają prawo na niej polegać; c) dotyczy interpretacji lub stosowania przepisu prawnego albo administracyjnego dotyczącego stosowania lub egzekwowania przepisów krajowych odnoszących się do podatków danego państwa członkowskiego lub jego jednostek terytorialnych albo administracyjnych, w tym organów samorządowych; d) dotyczy transakcji transgranicznej lub tego, czy działalność osoby w innej jurysdykcji prowadzi czy nie prowadzi do ustanowienia stałego zakładu, lub tego, czy osoba fizyczna jest czy nie jest rezydentem do celów podatkowych w państwie członkowskim wydającym interpretację indywidualną; e) jest sporządzana przed dokonaniem transakcji lub prowadzeniem działalności w innej jurysdykcji, w przypadku gdy te transakcje lub działalność mogą prowadzić do ustanowienia stałego zakładu, lub przed złożeniem deklaracji podatkowej obejmującej okres, w którym dana transakcja lub seria transakcji, lub działalność miały miejsce. Transakcja transgraniczna może obejmować m.in. inwestowanie, dostawę towarów, świadczenie usług, udostępnianie finansowania bądź wykorzystywanie rzeczowych aktywów trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych i nie musi bezpośrednio dotyczyć osoby otrzymującej interpretację indywidualną o wymiarze transgranicznym.

⁴¹ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 295.

⁴² Dyrektywa Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, Dz. Urz. UE L 46 z dnia 21 lutego 2008 r., ze zm.

kategorii korporacji udziałowych, których działalność nastawiona jest na osiągnięcie zysku. Niekomunikatywność ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych może prowadzić do wątpliwości dotyczących zwolnienia z tego podatku transgranicznych przekształceń lub łączenia się spółek.

Ilustracją braku komunikatywności jest również brzmienie art. 1a pkt 4 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Zdania składające się na treść tego przepisu wskazują na nieprawidłową transpozycję wspomnianej dyrektywy 2008/7/WE⁴³, w której posłużono się terminem „centrum rzeczywistego zarządzania spółki kapitałowej”. Biorąc pod uwagę sens użytych słów, należy uznać, że jest to miejsce, w którym zarząd spółki kapitałowej rzeczywiście podejmuje czynności prawne i faktyczne. Natomiast ustawodawca krajowy, stosując określenie „rzeczywisty ośrodek zarządzania”, definiuje je zgodnie z przepisem art. 1a pkt 4 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych jako miejscowość, w której ma siedzibę organ zarządzający spółki kapitałowej. Z powodu odniesienia się w definicji ustawowej do zawartego w dyrektywie wyrażenia „rzeczywisty ośrodek zarządzania” jako siedziby organu zarządzającego spółki tekst aktu normatywnego stał się niekomunikatywny. Transponując wyrażenie „centrum rzeczywistego zarządzania” jako „rzeczywisty ośrodek zarządzania”, Sejm RP w sposób nieczytelny wyraził miejsce dokonywania czynności przez zarząd spółki kapitałowej. Nie wiadomo, czy chodzi o jego formalną siedzibę wskazaną w Krajowym Rejestrze Sądowym czy miejsce rzeczywistego podejmowania przez niego czynności prawnych i faktycznych. Tymczasem norma prawna może zawierać w sobie tylko jedno znaczenie terminu prawnego i to wyłącznie ustawodawca decyduje o znaczeniu terminów, tworząc normy. Jeśli przyjęte określenie jest wieloznaczne, a równocześnie nie można go zastąpić wyrażeniem jednoznacznym, należy sformułować jego definicję⁴⁴. Jej brak może prowadzić do powstania luki w regulacji ustawowej⁴⁵.

Wyraźne różnice terminologiczne powodujące brak komunikatywności występują także między przepisem art. 4 ust. 2 Dyrektywy Rady 2003/49/WE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich⁴⁶ a art. 21 ust. 7 Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁷ [dalej:

⁴³ Na temat podatku od gromadzenia kapitału *vide* P. Szczęśniak, *Podatek od czynności cywilnoprawnych*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 197 i n.

⁴⁴ *Vide* § 146 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

⁴⁵ *Vide* Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47.

⁴⁶ Dyrektywa Rady 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich, Dz. Urz. UE L 157 z 26 czerwca 2003 r., ze zm.

⁴⁷ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2023 r. poz. 2805, ze zm.

u.p.d.o.p.]. Zgodnie z dyrektywą, gdy z powodu szczególnych powiązań między płatnikiem a właścicielem odsetek lub należności licencyjnych ich kwota przekracza kwotę, która mogłaby zostać zaakceptowana przez płatnika oraz właściciela tych płatności w przypadku braku takiego powiązania, przepisy tej dyrektywy stosuje się tylko do tej ostatniej kwoty, jeżeli istnieje. Natomiast w świetle art. 21 ust. 7 u.p.d.o.p., jeżeli w wyniku powiązań między podmiotem wypłacającym a podmiotem uzyskującym należności zostały ustalone lub narzucone warunki różniące się od warunków, które ustaliłyby między sobą podmioty niepowiązane, w czego wyniku kwota wypłaconych należności jest wyższa od tej, jakiej należałoby oczekiwać, gdyby powiązania te nie istniały, zwolnienie z podatku stosuje się tylko do kwoty należności określonej bez uwzględniania warunków wynikających z tych powiązań. Porównując treść obu tekstów prawnych, należy uznać, że przepis ustawy podatkowej – chociaż prawidłowo odzwierciedla istotę regulacji prawa unijnego – jest od niej bardziej rozbudowany, bardziej skomplikowany, mniej czytelny i w dużym stopniu niekomunikatywny⁴⁸.

V. Spójność norm polskiego i unijnego prawa finansowego a adekwatność tekstu aktu normatywnego do zamiaru ustawodawcy

Organy władzy ustawodawczej, dokonując transpozycji przepisów dyrektywy do polskiego systemu prawnego, powinny dbać także o adekwatność treści tekstu normatywnego do zamiaru prawodawcy unijnego⁴⁹, tj. zgodność z zamierzonym celem autora regulacji i trafne jego oddanie. Akty prawotwórcze zawierają wzorce zachowania skierowane do poszczególnych państw członkowskich. Powinny zatem w sposób adekwatny, czyli dokładnie odpowiadający określonemu wzorcowi, i wyczerpujący regulować konkretny obszar stosunków prawnofinansowych. Zachowanie adekwatności jest istotne przede wszystkim dla wykładni prawa, ponieważ norma prawna może zawierać w sobie tylko jedno znaczenie danego terminu. Wykładnia musi zatem prowadzić do ustalenia właściwego znaczenia norm zawartych w obowiązujących przepisach, a więc rzeczywiście adekwatnego do celów regulacji. Organ stosujący prawo zawsze dokonuje wykładni, bez względu na to, czy norma prawa wewnętrznego odpowiada normie prawa unijnego, a stopień niejasności przepisu ujawnia się dopiero na tym etapie.

Nieadekwatny do celów i treści dyrektywy unijnej jest art. 43 ust. 1 pkt 29 lit. a ustawy o podatku od towarów i usług. Zgodnie z nim zwolnione z podatku są

⁴⁸ Redagując przepisy prawne, należy unikać zdań wielokrotnie złożonych. Podobną zasadę zawarto w niemieckim urzędowym podręczniku techniki prawodawczej (*Bundesministerium der Justiz. Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008). W tym opracowaniu wskazuje się, że przeciętna pamięć krótkotrwała nie jest w stanie przetworzyć zdań składających się z więcej niż dwudziestu dwóch słów. Jeżeli zachodzi potrzeba tworzenia dłuższych wypowiedzi, powinny być one konstruowane szczególnie przejrzysto.

⁴⁹ Confer M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2017, s. 297–298.

usługi kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania zawodowego inne niż świadczone przez jednostki objęte systemem oświaty lub uczelnie. Uprawnienie to powstaje, jeżeli wymienione usługi są wykonywane w formach i na zasadach przewidzianych w odrębnych przepisach⁵⁰. W art. 43 ust. 1 pkt 29 lit. a ustawy o podatku od towarów i usług – wbrew normie wynikającej z art. 132 ust. 1 lit. i dyrektywy 2006/112/WE – nie sprecyzowano poprawnie zakresu podmiotowego zwolnienia. Nie określono, wobec których podmiotów prawa publicznego lub innych typów podmiotów świadczących usługi kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania zawodowego powstaje uprawnienie do zwolnienia z podatku od towarów i usług. Sejm RP posłużył się określeniami zbyt ogólnymi i nieprecyzyjnymi. Z tego powodu treść przepisu art. 43 ust. 1 pkt 29 lit. a ustawy o podatku od towarów i usług jest nieadekwatna do zamiaru prawodawcy, a ze zwolnienia mogą korzystać np. przedsiębiorcy niemający statusu jednostki oświatowej bądź uczelni organizujący odpłatne kursy doszkalające w zakresie psychoterapii. Stanowi to systemowe niedostosowanie ustawodawstwa polskiego do wdrażanych przepisów prawa unijnego.

Do braku adekwatności w sensie formalnym prowadzi niedająca się usunąć różnica między prawem unijnym a prawem państwa członkowskiego dotycząca stosowanej terminologii. Jako przykład można podać użycie pojęcia rezydencji podatkowej, które występuje w przepisach Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵¹ i u.p.d.o.p. W prawie UE to pojęcie stosuje się szerzej, tj. w odniesieniu do innych podatków niż dochodowe, o czym świadczy treść art. 3 pkt 18 dyrektywy 2011/16/UE. W ramach wprowadzanej tym przepisem definicji uzgodnienia transgranicznego zastrzega się konieczność spełnienia przynajmniej jednego z warunków, choćby tego, żeby nie wszyscy uczestnicy uzgodnienia byli rezydentami do celów podatkowych tej samej jurysdykcji. Transpozycji tego przepisu dokonano w art. 86a § 3 pkt 1 o.p., który stanowi, że nie wszyscy uczestnicy uzgodnienia muszą mieć miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarząd na terytorium tego samego państwa. Wydaje się, że we wskazanym przypadku Sejm RP, posługując się określeniami właściwymi różnym typom podatków, nie wykroczył poza dopuszczalne granice wdrażanego przepisu. To raczej regulacje unijne można uznać za niewystarczające do osiągnięcia celów dyrektywy. Tym bardziej że transponowanie określeń z dyrektywy w ich dokładnym brzmieniu prowadziłoby na gruncie prawa polskiego do zawężenia zakresu stosowania przepisów o uzgodnieniach transgranicznych wyłącznie do obu podatków dochodowych. Dyrektywa 2011/16/UE ma natomiast zastosowanie do wszystkich typów podatków pobieranych przez państwo członkowskie lub na jego rzecz bądź przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich rzecz, z wyjątkiem podatku od wartości dodanej, akcyzowego, ceł i składek na ubezpieczenie społeczne⁵². Jak wspomniano, osiągnięcie pożądanego rezultatu wymaga od organów stanowiących

⁵⁰ *Vide* także T. Michalik, komentarz do art. 43, [w:] T. Michalik, *VAT. Komentarz*, Legalis 2024.

⁵¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.

⁵² *Vide* art. 2 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/16/UE.

prawo w państwie członkowskim spełnienia warunku adekwatności tekstu prawnego w stosunku do zamiaru prawodawcy unijnego wyznaczonego normami zawartymi w dyrektywie. Ogólne cele procesu implementacji dyrektywy powinny zostać przekształcone w konkretne cele w sposób adekwatny z punktu widzenia polskiego systemu prawnego. Spełnienie tego warunku jest jednym z kryteriów oceny stopnia spójności norm zarówno polskiego, jak i unijnego prawa finansowego. Natomiast błędne odczytanie celu dyrektywy może spowodować wadliwość wszystkich niezbędnych działań służących efektywnemu stosowaniu i przestrzeganiu prawa UE.

Nieadekwatność norm polskiego prawa finansowego do treści norm prawa unijnego skutkuje różnymi trudnościami w osiągnięciu ich spójności. Przykładem jest zawarta w art. 119a § 1 o.p. definicja legalna unikania opodatkowania, w której brakuje dostatecznej precyzji języka. Zostało to spowodowane błędnym odczytaniem przez Sejm RP intencji prawodawcy unijnego w zakresie określenia skutku unikania opodatkowania. W części, która stanowi o sprzeczności korzyści podatkowej z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej, omawiana definicja wykazuje niezgodność z przepisem art. 6 ust. 1 dyrektywy ATA⁵³. Ponadto nie przedstawia prawidłowo skutku unikania opodatkowania. Z użytego w przepisie art. 6 ust. 1 dyrektywy ATA zwrotu „na użytek obliczenia zobowiązania” wynika, że skutkiem unikania opodatkowania jest uzyskanie korzyści podatkowej pozostającej w sprzeczności z przedmiotem lub celem konkretnych przepisów z zakresu prawa podatkowego, które służą określeniu skutków podatkowych jednostkowego lub seryjnego uzgodnienia.

Definicja legalna unikania opodatkowania zawarta w art. 119a § 1 o.p. stanowi rezultat wadliwej implementacji, ponieważ działania prawotwórcze obejmują szerszy zakres niż jej wzorzec, który jest uregulowany w dyrektywie ATA. W wymienionym przepisie o.p. określono bowiem skutek unikania opodatkowania jako sprzeczność korzyści podatkowej z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu. Z art. 6 ust. 1 dyrektywy ATA, w zakresie, w jakim stanowi on o sprzeczności korzyści podatkowej z przedmiotem lub celem mającego zastosowanie prawa podatkowego „na użytek obliczenia zobowiązania”, nie wynika ani pojęcie przedmiotu ustawy podatkowej, ani celu ustawy podatkowej. Tymi terminami posłużył się natomiast ustawodawca w przepisie art. 119a § 1 o.p., definiując unikanie opodatkowania. Zarówno przedmiot, jak i cel ustawy podatkowej są zbyt ogólnymi kategoriami prawnymi, aby mogły stanowić adekwatną podstawę ustalenia charakteru osiągniętej korzyści podatkowej w wyniku unikania opodatkowania. Z tego powodu określone w przepisie art. 119a § 1 o.p. ujęcie skutku unikania opodatkowania w sposób szerszy niż w dyrektywie ATA nie pozwala na osiągnięcie celu zakładanego przez prawodawcę unijnego. Ogranicza nadmiernie swobodę kształtowania przez podatnika własnej sytuacji prawnej.

Problemy związane z precyzją terminologiczną oraz adekwatnością pojęć dają o sobie znać także w obszarze prawa rynku finansowego. Przepisy nie zawsze poprawnie wyrażają intencje prawodawcy, czego przykładem mogą być trudności

⁵³ Vide szerzej K. Cień, *Unikanie opodatkowania...*, s. 479–481.

w jednolitym stosowaniu pojęć instytucji finansowej oraz instrumentu kapitałowego. Osiągnięcie w tym samym czasie wyznaczonego przez dyrektywę rezultatu przez wszystkie państwa członkowskie, do których ją adresowano, jest ważne z wielu powodów, w szczególności ze względu na właściwe funkcjonowanie wspólnego rynku i niezakłóconą konkurencję.

W polskim systemie prawnym nie występuje jedna uniwersalna definicja instytucji finansowej, a ustawodawca definiuje to pojęcie w wielu aktach. Przepisy Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁵⁴ odsyłają do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012⁵⁵ [dalej: rozporządzenie nr 575/2013]. Instytucją finansową w rozumieniu tego rozporządzenia jest przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa lub firma inwestycyjna, którego podstawową działalność stanowi nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie co najmniej jednego rodzaju czynności spośród wymienionych w załączniku I do Dyrektywy Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi⁵⁶. Definicja przyjęta w rozporządzeniu nr 575/2013 wyłącza tym samym z pojęcia instytucji finansowej podmioty prowadzące działalność depozytowo-kredytową, a przede wszystkim banki. Znacznie szersza definicja jest zawarta w Ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁵⁷. Zgodnie z nią instytucję finansową stanowią 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 Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Równie szerokie znaczenie terminu „instytucja finansowa” można odnaleźć w Ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁸. Brak jednolitej definicji tego wyrażenia zmusza zatem do przyjęcia zarówno wąskiego, jak i szerokiego jego rozumienia w zależności od kontekstu normatywnego, co skutkuje niespójnością między normami prawa krajowego i unijnego. Niekonsekwencja terminologiczna może powodować problemy związane nie tylko z wykładnią przepisów, lecz także ze stosowaniem prawa⁵⁹.

⁵⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r.

⁵⁶ Dyrektywa Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r., ze zm.

⁵⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.

⁵⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

⁵⁹ W ustawie nie należy powtarzać postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe, a więc także rozporządzeń unijnych. Ograniczenie bezpośredniej skutecz-

W Ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji⁶⁰ [dalej: ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym] odniesiono się z kolei do instrumentu kapitałowego, choć go w niej nie zdefiniowano. Ustawodawca wyraźnie odwołuje się do pojęć unormowanych w rozporządzeniu nr 575/2013, jednak w tym akcie prawa unijnego również nie ma definicji instrumentów kapitałowych. W prawie bilansowym natomiast rozumie się je jako rodzaj instrumentów finansowych wymienionych w Ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶¹. Instrumenty kapitałowe określono w niej mianem aktywów finansowych dokumentujących prawa inwestorów do majątku przedsiębiorstwa, który pozostaje po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wszystkich wierzycieli. Rozumie się przez nie także zobowiązanie przedsiębiorstwa do wyemitowania lub dostarczenia własnych instrumentów kapitałowych, do których zalicza się np. akcje, udziały, opcje na akcje lub warranty subskrypcyjne. Użycie terminu w przepisach ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym powoduje zatem istotne wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem przepisy powinny wyrażać to, co prawodawca pragnie w nich wypowiedzieć. Dlatego język aktu prawnego musi zapewnić precyzję pojęciową i adekwatność regulacji w stosunku do intencji prawodawcy unijnego, choćby przez unikanie terminów wieloznacznych. Problem ten, jak się wydaje, może wynikać ze skomplikowania i nadmiaru regulacji obejmujących system polskiego prawa finansowego oraz norm UE.

Implementacja powinna adekwatnie odzwierciedlać cele, które przyświecały ustanowieniu norm prawa unijnego. Z tego powodu organy władzy ustawodawczej obowiązane są do korzystania z prawidłowych ekwiwalentów pojęć i terminów używanych w dyrektywach unijnych. Tym samym można wprowadzić do systemu prawnego wypowiedzi modyfikujące istotę oraz zakres treściowy uprawnień i obowiązków wynikających z norm prawa unijnego, lecz w sposób odpowiadający danej instytucji prawnej, nieodbiegający od celów regulacji unijnych i niewywołujący sprzeczności terminologicznych. Normy zawarte w dyrektywie organów UE powinny być zaś sformułowane w sposób, który pozwoli organom stanowiącym prawo państwa członkowskiego swobodnie wybrać formę i środki prowadzące do poprawnej implementacji.

ności rozporządzenia przez powielenie jego regulacji w przepisach prawa krajowego może naruszać prawo UE. W nauce dopuszcza się jednak uchwalanie przepisów dostosowujących prawo krajowe do norm wynikających z rozporządzenia, o ile jest to uzasadnione koniecznością zachowania ich spójności i komunikatywności. W związku z tym państwa członkowskie mogą dokonywać transpozycji przepisów rozporządzenia unijnego do prawa krajowego, jeżeli służy to efektywności stosowania prawa UE. *Vide* szerzej P. Szczęśniak, *Zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych. Konstrukcja normatywna*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2022, s. 71; S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, J.H. Jans, *Introduction*, [w:] *Europeanisation of Public Law*, red. S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, J.H. Jans, Europa Law Publishing, Groningen 2015, s. 13.

⁶⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. z 2022 r. poz. 2253, ze zm.

⁶¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

Sprzeczności terminologiczne mogą powodować nieadekwatność przepisów krajowych do treści wdrażanych przez nie norm europejskich, jak np. w art. 103 ust. 5 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Wynika z niego, że uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest każdy podmiot, którego interes prawny został naruszony decyzją Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o wszczęciu postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji banku, spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej bądź firmy inwestycyjnej⁶². Źródłem interesu prawnego strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest wyłącznie norma prawa materialnego⁶³. Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, a więc sytuację, w której podmiot nie może odwołać się do norm prawa materialnego, aby poprzeć swoje zainteresowanie sprawą, czyli nie jest stroną. W rezultacie tak sformułowanego przepisu ustawowego sądy administracyjne podają w wątpliwość istnienie legitymacji skargowej posiadaczy praw udziałowych banku w restrukturyzacji oraz jego deponentów. Tym samym pozbawia się ich uprawnień i obowiązków strony postępowania⁶⁴.

Ustawy redagowane w Sejmie RP powinny wyrażać intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały dla adresatów opisanych norm⁶⁵. Harmonizacja nie musi oznaczać całkowitej likwidacji różnic między prawem UE i państwa członkowskiego. Poprawna implementacja ma służyć zachowaniu spójności norm polskiego i unijnego prawa finansowego przez stworzenie połączenia między nimi. Dyrektywa unijna nie zawęży zakresu podmiotów uprawnionych do złożenia środka odwoławczego jedynie do posiadaczy praw udziałowych banku w restrukturyzacji oraz jego deponentów. Zgodnie z art. 85 ust. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych⁶⁶ [dalej: dyrektywa 2014/59/UE] państwa członkowskie są obowiązane zapewnić każdej osobie, której dotyczy decyzja

⁶² Vide szerzej P. Zimmerman, komentarz do art. 103, [w:] *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz*, red. P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017, nb. 5; P. Szczęśniak, *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2018, s. 58–59; idem, *Termin wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.08.2020 r.*, II GZ 221/20, „Glosa” 2022, nr 1, s. 114–127.

⁶³ Szerzej na temat interesu prawnego w prawie administracyjnym vide A. Hanusz, P. Szczęśniak, *Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2022 r.*, I OSK 2034/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 5, s. 145–148.

⁶⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 788/22.

⁶⁵ Vide szerzej M. Suska, *Korespondencja dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2023, s. 61.

⁶⁶ 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. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., ze zm.

o zastosowaniu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, prawo do odwołania się od tej decyzji. Są też obowiązane dbać o to, aby kontrola odbywała się sprawnie oraz aby sądy krajowe korzystały z kompleksowych ocen gospodarczych.

Na podstawie wykładni językowej legitymacja procesowa przysługuje każdemu podmiotowi – *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* – którego dotyczy sprawa w sensie zarówno prawnym, jak i faktycznym. Sejm RP był zatem obowiązany do pełnego odczytania sensu przepisu art. 85 ust. 3 przywołanej dyrektywy 2014/59/UE, aby zapewnić prawidłowość jej implementacji. Niepoprawny dobór terminologii zmniejszył zakres podmiotów uprawnionych do złożenia skargi do sądu administracyjnego, przez co uczynił przepis nieadekwatnym w stosunku do celów regulacji unijnej.

Transkrypcja tekstu źródłowego aktu prawa unijnego na poszczególne języki może powodować także inne problemy. Przykładem nieprawidłowej implementacji dyrektywy z powodu nieadekwatnego użycia przez Sejm RP terminów prawnych jest norma wynikająca z art. 45 ust. 1 Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych⁶⁷ [dalej: u.u.p.]. Zgodnie z nią na dostawcy usług płatniczych spoczywa obowiązek udowodnienia, że transakcja została autoryzowana i prawidłowo zapisana w systemie służącym do obsługi takich transakcji oraz że nie wpłynęła na nią awaria techniczna ani innego rodzaju usterka. Przepis ten ma podstawowe znaczenie dla określenia zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej za nieautoryzowane transakcje. Autoryzacja oznacza zgodę użytkownika usługi płatniczej na wykonanie transakcji wyrażoną w sposób przewidziany w umowie. Jeżeli dostawca nie udowodni, że transakcja płatnicza była autoryzowana, to ponosi odpowiedzialność za wykonanie transakcji nieautoryzowanej. Przepis ten wynika jednak z nieadekwatnej implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego⁶⁸. W myśl jej art. 72 ust. 1, kiedy użytkownik zaprzecza, że autoryzował transakcję, na dostawcy usług płatniczych spoczywa obowiązek udowodnienia, że transakcja płatnicza została uwierzytelniona.

Gdyby implementacja tego artykułu była dokonana poprawnie, inaczej zostałyby ukształtowane reguły dowodzenia autoryzacji transakcji płatniczej. Dostawca usług byłby wówczas obowiązany udowodnić takie okoliczności jak: uwierzytelnienie transakcji, zapisanie jej w systemie, a także brak awarii technicznej lub innego rodzaju usterki, które miałyby wpływ na transakcję. Gdyby to zrobił, ciężar dowodzenia przeciwnego, tj. że transakcja płatnicza była nieautoryzowana, spoczywałby, jak należy przyjąć, na użytkowniku. Pomimo precyzyjnego terminu, którym posługuje się dyrektywa unijna, w przepisie art. 45 ust. 1 u.u.p. doszło do oczywistego błędu w transpozycji – termin „uwierzytelnienie” (*authentication*) został oddany jako „autoryzacja”. Uwierzytelnienie stanowi jednak czynność odmienną od autoryzacji, a rozumie się

⁶⁷ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U. z 2024 r. poz. 30.

⁶⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, Dz. Urz. UE L 337 z dnia 23 grudnia 2015 r., ze zm.

przez nie dokładne zapisanie określonej transakcji płatniczej oraz ujęcie jej w księgach⁶⁹.

Brak precyzji terminologicznej powoduje także istotne konsekwencje materialno-prawne – odpowiedzialność za transakcje płatnicze ponoszą bowiem dostawcy usług. Dzieje się tak również w przypadku przestępstw dokonywanych przez użytkowników usług lub w razie ich rażącego niedbalstwa wyrażającego się w naruszeniu obowiązków wynikających z u.u.p. Dostawcy usług są wówczas obowiązani na podstawie art. 47 ust. 1 u.u.p. do zwrotu kwoty nieautoryzowanej transakcji płatniczej w terminie jednego dnia. Badanie autoryzacji może zaś nastąpić dopiero w postępowaniu przed sądem powszechnym.

VI. Spójność norm polskiego i unijnego prawa finansowego a zupełność aktu normatywnego

Innym zagadnieniem dotyczącym spójności norm polskiego i unijnego prawa finansowego jest brak zupełności unormowań prawnych. Pewne przepisy UE, które powinny zostać transponowane przez Sejm RP do polskiego systemu prawnego, nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w ustawie. Jest tak np. w przypadku dyrektywy 2011/16/UE będącej źródłem procesowego prawa podatkowego. Dyrektywa ta ustanawia zasady postępowania, zgodnie z którymi państwa członkowskie obowiązane są współpracować ze sobą w celu wymiany informacji istotnych dla stosowania i egzekwowania przepisów dotyczących świadczeń podatkowych. Tymczasem niektóre jej unormowania nie znajdują w całości odzwierciedlenia w ustawie o wymianie informacji podatkowych z innym państwami. Dotyczy to uregulowania porozumień organów wnioskujących oraz współpracujących ze sobą co do obecności upoważnionych urzędników w urzędach administracji podatkowej oraz ich udziału w postępowaniach administracyjnych.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt b dyrektywy 2011/16/UE urzędnicy mogą być obecni podczas konkretnego postępowania prowadzonego na terytorium współpracującego państwa członkowskiego. Postępowanie administracyjne, w którym uczestniczyć może upoważniony urzędnik, stosownie do definicji sformułowanej w art. 3 pkt 7 tej dyrektywy obejmuje wszystkie kontrole, postępowania wyjaśniające oraz inne działania podejmowane przez państwa członkowskie w ramach wykonywania obowiązków w celu zapewnienia właściwego stosowania przepisów podatkowych. Wykładnia jest elementem stosowania, a nie stanowienia prawa, zatem prawodawca powinien tak formułować przepisy, aby ich treść pozwalała odczytać je w sposób zgodny z jego zamiarem. Jednak art. 19 ust. 1 ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami dopuszcza obecność zagranicznych upoważnionych przedstawicieli

⁶⁹ *Vide* szerzej T. Czech, komentarz do art. 45, [w:] *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, red. J. Dybiński, Legalis 2024.

jedynie w postępowaniach w sprawie udzielenia informacji podatkowych, postępowaniach podatkowych i w toku czynności kontrolnych. Skutkiem tego może być ograniczenie wykorzystania informacji uzyskanych przez upoważnionych przedstawicieli wyłącznie do postępowań prowadzonych w ich państwach macierzystych, stanowiących odpowiednik postępowań określonych w przepisach polskiej ustawy o wymianie informacji podatkowych.

VII. Uwagi końcowe

Jednym z celów integracji państw w UE jest stworzenie spójnych systemów prawnych. Jak wskazano na wstępie, spójność ma zapewnić warunki prawne do powstawania silnych więzi gospodarczych i społecznych pomiędzy krajami członkowskimi, zmniejszania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, zwiększania konkurencyjności, racjonalizacji zatrudnienia oraz łagodzenia negatywnych skutków przemian społeczno-gospodarczych. W związku z tym spójność systemu polskiego oraz unijnego prawa finansowego nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ ma zapewnić sprawność funkcjonowania państwa oraz transgraniczną skuteczność przepisów krajowych. Osiągnięcie tej spójności jest możliwe dzięki przeniesieniu regulacji unijnych do polskiego systemu prawnego wprost lub metodą transpozycji z uwzględnieniem jego specyfiki.

Spójność systemu prawa uzyskać można dzięki skoordynowaniu jego elementów składowych, czyli zbioru przepisów, w sposób, który zapewni logicznie uporządkowaną całość. Obowiązek ten spoczywa na Sejmie RP. Dzięki temu harmonijnie powiązane reguły dotyczące zawierania i wykonywania stosunków prawnych w poszczególnych krajach członkowskich są porównywalne zwłaszcza pod względem skutków. Ujednolicenie zbioru przepisów prawnych możliwe jest dzięki spełnieniu określonych warunków formalnych. Należy zaliczyć do nich przede wszystkim ścisłość terminologiczną, komunikatywność, adekwatność do zamiaru prawodawcy oraz zupełność regulacji. Dopiero tak skonstruowany system prawny charakteryzuje się praktyczną użytecznością, a spójny zbiór norm pozwala na usuwanie luk i sprzeczności występujących w procesie stosowania prawa.

Z tych powodów doniosłego znaczenia nabiera naukowe wskazywanie potrzebnych zmian oraz środków i metod adekwatnych do osiągnięcia celu, jakim jest spójność systemów prawa polskiego i unijnego. Nauka ma bowiem poznawać określone wycinki rzeczywistości społecznej i gospodarczej regulowanej normami prawnymi, rozumieć przyczyny prawidłowości lub nieprawidłowości w kształtowaniu stosunków prawnych oraz je analizować. Prowadzi to do uporządkowania teoretycznych sądów pozwalających na tworzenie jednoznacznych terminów i pojęć prawnych, dzięki którym można ustalać wspólne cechy norm regulujących stosunki prawne oraz występujące między nimi różnice. Teoria w połączeniu ze szczegółowymi badaniami daje możliwość rozpoznania rzeczywistości oraz warunków kształtowania krajowego

systemu prawnego, który nie będzie sprzeczny ani wewnętrznie, ani z normami prawa unijnego.

Dorobek nauki prawa finansowego w tym obszarze jest stosunkowo niewielki. W związku z tym w niniejszym opracowaniu poddano analizie regulacje unijne dotyczące prawa finansowego, sposób ich implementacji oraz przykłady bezpośredniego stosowania, aby stwierdzić, jaki jest wpływ polskiego procesu legislacyjnego na zachowanie spójności systemu krajowego prawa finansowego z normami prawnymi ustanowionymi przez organy UE. Na tej podstawie można dowiedzieć, że to nie rozwój prawotwórstwa unijnego i narastanie materiału normatywnego coraz bardziej utrudniają zachowanie spójności poszczególnych gałęzi i dziedzin prawa państw członkowskich, lecz że wynika to ze sposobu osiągania tej spójności. Jego znaczenie będzie coraz bardziej widoczne, ponieważ nie wydaje się możliwe cofnięcie regulacji prawnych do niższego poziomu złożoności.

Przyczyn niezadowalającej spójności norm polskiego i unijnego prawa finansowego upatrywać można w niewłaściwym stosowaniu zasad techniki legislacyjnej przez podmioty inicjujące opracowanie projektów aktów normatywnych. Jednocześnie organy władzy ustawodawczej muszą mierzyć się z wadami przepisów prawa unijnego podlegających implementacji lub bezpośredniemu stosowaniu. Każdy tekst prawny musi być redagowany w sposób zrozumiały dla adresatów i jasno wyrażać intencje prawodawcy w sferze praw i obowiązków prawnofinansowych. Właściwe zredagowanie przepisów prawa państwa członkowskiego oraz zidentyfikowanie celów dyrektywy pozwala na jej efektywną implementację lub na bezpośrednie stosowanie norm prawa unijnego. Dlatego działalność prawotwórcza organów państwa musi uwzględniać uniwersalne zasady techniki legislacyjnej. Powinny one obowiązywać nie tylko Radę Ministrów, ministrów i organy centralne podejmujące inicjatywę opracowania projektu aktu prawotwórczego, lecz także inne podmioty wnioskujące, takie jak Sejm RP, Senat RP, a także Prezydent RP, które powinny zostać do tego zobowiązane ustawowo.

Oprócz prawa krajowego i międzynarodowego źródłami prawa finansowego są normy unijne, dlatego potrzebna jest nowa koncepcja badań nad zadaniami państwa w stanowieniu prawa z uwzględnieniem zarówno regulacji UE, jak i prawa międzynarodowego publicznego. niespójne i nieskoordynowane ze sobą normy są niewystarczająco skuteczne. Tymczasem przepisy prawa finansowego chronią takie wartości jak stabilność sektora finansów publicznych, stabilność rynków finansowych, swobodny przepływ towarów, osób, usług, kapitału i pracy nie tylko na rynku wewnętrznym UE, lecz także na rynku międzynarodowym.

Rozmiar tego opracowania ze względu na duży zasięg problemowy uniemożliwia wyczerpujące przedstawienie wszystkich zagadnień. Być może spostrzeżenia z niniejszej pracy staną się przydatne w ulepszeniu stanowienia prawa przez państwa członkowskie i zapewnieniu warunków skuteczności jego stosowania w polskim systemie prawnym.

Bibliografia

Źródła

- 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. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, Dz. Urz. UE L 337 z dnia 23 grudnia 2015 r., ze zm.
- Dyrektywa Rady 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich, Dz. Urz. UE L z dnia 26 czerwca 2003 r., ze zm.
- Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L 347 z dnia 11 grudnia 2006 r., ze zm.
- Dyrektywa Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, Dz. Urz. UE L z dnia 21 lutego 2008 r., ze zm.
- Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG, Dz. Urz. UE L 64 z dnia 11 marca 2011 r.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE 306 z dnia 23 listopada 2011 r.
- Dyrektywa Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r., ze zm.
- Dyrektywa Rady 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, Dz. Urz. UE L 193 z dnia 19 lipca 2016 r., ze zm.
- Dyrektywa Rady 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 265 z dnia 14 października 2017 r., ze zm.
- Dyrektywa Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiająca ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie), Dz. Urz. UE L 58 z dnia 27 lutego 2020 r., ze zm.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie możliwości grupowego rozliczania VAT przewidzianej w art. 11 dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, COM/2009/0325.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 788/22.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r.
- 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, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.

- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 87, ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2023 r. poz. 2805, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2023 r. poz. 2383.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 295.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2024 r. poz. 87.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1542, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U. z 2024 r. poz. 30.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. z 2022 r. poz. 2253, ze zm.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami, Dz.U. z 2023 r. poz. 241.
- Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych, Dz.U. z 2023 r. poz. 948.
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 2105, ze zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie Matthias Hoffmann, C-144/00, ECLI:EU:C:2003:192.

Piśmiennictwo

- Bundesministerium der Justiz. Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008.
- Choduń A., *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.
- Cień K., *Precyzja języka definicji legalnej unikania opodatkowania jako warunek dostatecznej ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego podatnika*, [w:] *Bezpieczeństwo prawne państwa i podatnika a sprawiedliwy system podatkowy*, red. J. Krukowski, M. Sitarz, A. Romanko, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2020.
- Cień K., *Unikanie opodatkowania a planowanie podatkowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022.
- Czech T., komentarz do art. 45, [w:] *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, red. J. Dybiński, Legalis 2024.
- Domańska M., *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.

- Garlicki L., *Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy krajowe a podporządkowanie sędziego Konstytucji i ustawie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 11.
- Gizbert-Studnicki T., *Postulat jasności i zrozumiałości tekstów prawnych a dostęp do prawa*, [w:] *Prawo i język*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Międzywydziałowe Koło Naukowe Kultury Języka Prawnego i Prawniczego Lingua Iuris – Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009.
- Gsell B., *Granice rozwijania prawa w duchu zgodności z dyrektywami Unii Europejskiej w obrębie niemieckiego prawa prywatnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, nr 1.
- 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., Szczeńsiak P., *Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2022 r., I OSK 2034/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 5.
- Koronkiewicz J., *Terminologia podatkowa a prawidłowość implementacji dyrektyw unijnych w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3.
- Michalik T., komentarz do art. 43, [w:] T. Michalik, *VAT. Komentarz*, Legalis 2024.
- Mik C., *Państwo i prawo wobec procesów internacjonalizacji, integracji i globalizacji*, t. 2: *Wpływ globalizacji na klasyczny paradygmat państwa i prawa. W cieniu pandemii SARS-COVID 19*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2022.
- Muszyński M., *Relacja między systemem prawa krajowego a systemem prawa unijnego z perspektywy instytucjonalnej: strażnicy systemów*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 7–8.
- Prechal S., Widdershoven R.J.G.M., Jans J.H., *Introduction*, [w:] *Europeanisation of Public Law*, red. S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, J.H. Jans, Europa Law Publishing, Groningen 2015.
- Prete L., Smulders B., *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, „Common Market Law Review” 2010, nr 1.
- Suska M., *Korespondencja dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2023.
- Szczeńsiak P., *Podatek od czynności cywilnoprawnych*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
- Szczeńsiak P., *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2018.
- Szczeńsiak P., *Termin wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.08.2020 r., II GZ 221/20*, „Glosa” 2022, nr 1.
- Szczeńsiak P., *Zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych. Konstrukcja normatywna*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2022.
- Woźniak T., *Współpraca międzynarodowa w sprawach podatkowych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. A. Hanusz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2022.

- Wronkowska S., *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 10.
- Wróbel A., Kurcz B., komentarz do art. 288, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. 3: *Art. 223–358*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Zdzitowiecki J., *Rok budżetowy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, nr 3.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2017.
- Zimmerman P., komentarz do art. 103, [w:] *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz*, red. P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2017.