

**KONSTITUCYJNE UWARUNKOWANIA
TWORZENIA I STOSOWANIA
PRAWA FINANSOWEGO I PODATKOWEGO**

**KONSTYTUCYJNE UWARUNKOWANIA
TWORZENIA I STOSOWANIA
PRAWA FINANSOWEGO I PODATKOWEGO**

Redakcja

**Paweł J. Lewkowicz
Janusz Stankiewicz**



Temida2

Białystok 2010

Rada programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Świączkowska, Bogdan Wierzbicki

Redaktor naukowy wydawnictwa:

Halina Świączkowska

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Recenzent:

Jan Głuchowski

ISBN 978–83–89620–84–2

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła J. Mancewicz*

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa

Uniwersytetu w Białymstoku

© Copyright by Temida 2, Białystok 2010

Spis treści

Wprowadzenie	13
--------------------	----

CZĘŚĆ I

KONSTITUCJA JAKO ŹRÓDŁO PRAWA FINANSOWEGO I PODATKOWEGO

TERESA DĘBOWSKA–ROMANOWSKA

Pojęcie i znaczenie konstytucjonalizacji ustroju i systemu finansowego państwa	17
---	----

JOLANTA SZOŁNO–KOGUC

Konstytucyjna regulacja ogólnych zasad finansów publicznych	30
---	----

ANETA SKOCZYŁAS–TYLMAN

Problematyka konstytucyjnego definiowania instytucji z zakresu finansów publicznych	35
--	----

MAŁGORZATA WRÓBLEWSKA

Miejsce prawa finansowego w zintegrowanym porządku prawnym	45
--	----

MARCIN OLSZAK

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec wejścia Polski do strefy euro – wybrane zagadnienia.....	61
---	----

DOMINIK MĄCZYŃSKI

Konstytucyjne uwarunkowania międzynarodowej współpracy w sprawach podatkowych	75
--	----

WITOLD MODZELEWSKI

Tworzenie materialnego prawa podatkowego – refleksje konstytucyjne	88
--	----

RAFAŁ DOWGIER

Zasada demokratycznego państwa prawnego jako fundament stanowienia prawa podatkowego	97
---	----

ROBERT ZIELIŃSKI

Tworzenie prawa podatkowego w Polsce w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego.....	108
--	-----

Spis treści

EDWARD JUCHNIEWICZ

Pojęcie podatku jako jeden z głównych elementów konstytucyjnych przepisów podatkowych..... 119

URSZULA K. ZAWADZKA-PĄK

Zasada roczności a programowanie wieloletnie we francuskiej konstytucji i prawie budżetowym..... 127

ANDRZEJ HUCHLA

Ciężary i świadczenia publiczne a podatki w świetle art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 138

KATARZYNA ŚWIĘCH

Konstytucyjne podstawy regulacji elementów konstrukcyjnych podatku..... 149

KRZYSZTOF TESZNER

Problematyka stanowienia i stosowania prawa podatkowego w świetle art. 78 Konstytucji RP..... 164

ANNA DOBACZEWSKA

Abolicja podatkowa w kontekście konstytucyjnej zasady równości 174

RYSZARD SOWIŃSKI

Odpowiedzialność właściciela rzeczy za zaległości podatkowe użytkownika na podstawie art. 114 Ordynacji podatkowej w świetle konstytucji..... 186

ZYGMUNT TOBOR

Iluzja wykładni językowej 194

PETR MRKÝVKA, DANA ŠRAMKOVÁ, DAMIAN CZUDEK, MICHAELA MOŽDIÁKOVÁ

Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa podatkowego – wykładnia prawa podatkowego..... 201

LILIA ABRAMCHIK

Podstawy konstytucyjne prawa finansowego w Republice Białoruś..... 210

KRYSTYNA NIZIOŁ

Konstytucyjna materia ustawy podatkowej a odesłania do innych dziedzin prawa (na przykładzie zwolnień przedmiotowych w podatku od dochodów osobistych)..... 222

Spis treści

CZĘŚĆ II

BUDŻET PAŃSTWA W KONSTYTUCJI

ELŻBIETA CHOJNA-DUCH

Zagadnienia finansów publicznych w rozdziale X Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – problematyka budżetu państwa 236

ANDRZEJ BORODO

Niektóre aktualne zagadnienia prawa budżetowego i finansów samorządowych w Polsce 244

ANDRZEJ DRWIŁŁO

Koncepcja długu publicznego w świetle przepisów konstytucyjnych w dobie światowego kryzysu finansowego..... 248

MICHAŁ BITNER

Pojęcie „państwowego długu publicznego” w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP i znaczenie jego interpretacji dla porządku prawnego 255

JAN ADAMIAK, JOLANTA CIAK, BOŻENA KOŁOSOWSKA

Uwarunkowania prawne występowania deficytu budżetowego i wybranych źródeł jego finansowania w Polsce 267

MARCIN TYNIEWICKI

Charakter prawny dochodów przekazywanych przez Polskę do budżetu ogólnego wspólnot europejskich w świetle regulacji wspólnotowych i Konstytucji RP..... 275

PRZEMYSŁAW PANFIL

Pożyczka publiczna w świetle konstytucji..... 284

KRZYSZTOF CZARNECKI

Dotacje z budżetu państwa dla uczelni publicznych (aspekty konstytucyjne i finansowoprawne)..... 297

JAROSŁAW MARCZAK

Kwestie finansowe, budżetowe i podatkowe w konstytucji hiszpańskiej..... 305

Spis treści

CZĘŚĆ III

FINANSE LOKALNE W KONSTYTUCYJI

ELŻBIETA KORNBERGER-SOKOŁOWSKA

Finanse lokalne i regionalne w Konstytucji RP..... 318

KRYSZYNA SAWICKA

Konstytucyjne gwarancje praw podmiotowych samorządu terytorialnego
w zakresie gospodarki finansowej (wybrane problemy)..... 325

MALGORZATA OFIARSKA, ZBIGNIEW OFIARSKI

Wyznaczanie i ochrona granic samodzielności, w tym finansowej,
jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty konstytucyjne 334

JADWIGA GLUMIŃSKA-PAWLIC

Konstytucyjne gwarancje a ustawowe ograniczenia samodzielności
finansowej gmin..... 347

ANDRZEJ NIEZGODA

Konstytucyjne uwarunkowania władztwa daninowego jednostek
samorządu terytorialnego..... 360

JOANNA M. SALACHNA

Konstytucyjne uwarunkowania samodzielności finansowej
samorządu terytorialnego w aspekcie decyzyjnym (zarządczym)..... 371

LEONARD ETEL

Granice władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego
w świetle art. 168 Konstytucji 379

MALGORZATA CILAK

Wybrane problemy prawne finansów i gospodarki jednostek
samorządu terytorialnego 389

ALICJA MEYNARCZYK

Konstytucyjne regulacje uprawnień prawotwórczych jednostek
samorządu terytorialnego w zakresie podatków i opłat lokalnych
w wybranych państwach europejskich..... 395

MICHAŁ RADVAN, JAN NECKÁŘ

Konstytucyjnoprawne aspekty opodatkowania lokalnego
w Republice Czeskiej..... 406

Spis treści

CZĘŚĆ IV

DANINY PUBLICZNE W KONSTYTUCJI

RYSZARD MASTALSKI

Tworzenie i stosowania prawa podatkowego w zgodzie z konstytucją..... 411

JOANNA KLISZKA

Prawnowspólnotowy i konstytucyjny wymóg równego traktowania
a niektóre regulacje polskiego prawa podatkowego 420

MICHALINA ALEKSANDRA DUDA

Wpływ zasady proporcjonalności na proces kształtowania
powszechnego obowiązku podatkowego..... 439

MARIUSZ POPŁAWSKI

Zasady wprowadzania zwrotów podatkowych na gruncie Konstytucji RP..... 453

MACIEJ ŚLIFIRCZYK

Zarzut przerzucenia przez podatnika ciężaru nienależnego podatku
na inne podmioty jako ograniczenie prawa do zwrotu nadpłaty
w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego 465

RYSZARD SOWIŃSKI

Odpowiedzialność właściciela rzeczy za zaległości podatkowe użytkownika
na podstawie art. 114 Ordynacji podatkowej w świetle konstytucji..... 474

PAWEŁ J. LEWKOWICZ

Wpływ orzecznictwa ETS na system podatków pośrednich w Polsce
– zagadnienia wybrane..... 482

WOJCIECH FILL

Kolizja wartości konstytucyjnych na tle wybranych regulacji
nieodpłatnej dostawy w podatku od towarów i usług 489

BOGUMIŁ PAHL, MARIUSZ CHARKIEWICZ

Prawo do skorygowania deklaracji w podatku VAT
a zasada równości wobec prawa 501

WOJCIECH STACHURSKI

Prokonstytucyjna wykładnia przepisów regulujących opodatkowanie
podatkiem od towarów i usług dostawy towarów w systemie tax free..... 506

Spis treści

MILAN UŚÁK

Wartości konstytucyjne a opodatkowanie dochodów z nieujawnionych źródeł 513

PAWEŁ BORSZOWSKI, RAFAŁ KOWALCZYK

Zasada wolności gospodarczej jako czynnik kształtujący pojęcie działalności gospodarczej w obszarze prawa podatkowego 526

TOMASZ TUREK

Problematyka nieterminowego zwrotu podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku warunkowego podwyższenia kapitału spółki akcyjnej – wnioski *de lege ferenda* 532

STEFAN BABIARZ

Następstwo prawne nabywcy spadku w prawie podatkowym w świetle postanowień Konstytucji RP..... 540

JOANNA DEMBCZYŃSKA, PIOTR PIETRASZ

Skarga gminy do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym, w którym w pierwszej instancji orzekał organ podatkowy reprezentujący daną gminę 550

CZEŚĆ V

USTRÓJ PIENIĘŻNY I BANK CENTRALNY W KONSTYTUCJI

EUGENIA FOJCIK–MASTALSKA

Ustrój pieniężny i bank centralny w Konstytucji RP..... 571

MAREK ZDEBEL

Niezależność ustrojowa Narodowego Banku Polskiego na tle europejskiego systemu banków centralnych – poglądy doktryny 578

ANNA JURKOWSKA–ZEIDLER

Działania Narodowego Banku Polskiego na rzecz stabilności systemu finansowego w świetle Konstytucji RP i ustawy o NBP 589

RAFAŁ MROCZKOWSKI

Konstytucyjne podstawy nadzoru finansowego w Polsce – dylemat pomiędzy wolnością jednostki a bezpieczeństwem ogółu uczestników obrotu 604

ANDRZEJ MICHÓR

O sankcjach administracyjnych w obrocie instrumentami finansowymi..... 615

Spis treści

ANNA ZALCEWICZ

Ograniczenia swobody działalności gospodarczej oraz przywileje bankowe w działalności banków spółdzielczych a uwarunkowania konstytucyjne – wybrane zagadnienia prawne	629
--	-----

DAMIAN CYMAN

Pieniądz jako wartość konstytucyjna	642
---	-----

TOMASZ NIEBORAK

Stabilność polskiego systemu finansowego a odpowiedzialność organów go nadzorujących w aspekcie sprawy Peter Paul i inni przeciwko Republika Federalna Niemiec (c-222/02)	652
---	-----

WPROWADZENIE

Niemal niezwłocznie po uchwaleniu obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. pojawiły się głosy oceniające jej rozwiązanie. Podkreślano w nich zadowolenie z faktu, że wreszcie ustały formalne przyczyny braku warunków do uchwalenia ustawy konstytucyjnej. Pilną potrzebę uchwalenia nowej konstytucji zauważano bowiem już w 1989 r., jednak dostrzegano, że wyłoniony w czerwcowych wyborach parlament, a w szczególności „kontraktowy” Sejm nie mają moralnego i politycznego tytułu do określenia konstytucyjnych podstaw nowego państwa. Także parlament uznał, że nowa konstytucja powinna być uchwalona w kolejnej kadencji przez parlament wyłoniony w całkowicie demokratycznych wyborach. Jednocześnie znaczne rozdrobnienie ugrupowań politycznych w parlamencie wyłonionym w październikowych wyborach 1991 r. nie stwarzało korzystnych warunków do osiągnięcia politycznego konsensusu w sprawach kształtu nowych rozwiązań konstytucyjnych. Uchwalona w kwietniu 1992 r. Mała konstytucja miała więc charakter tymczasowy i stwarzała w praktyce liczne problemy interpretacyjne. Jednak już po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r., a przed referendum konstytucyjnym, a także przed następującą bezpośrednio po nim kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu siły polityczne, które w latach 1993–1997 w ograniczonym stopniu reprezentowane były w parlamencie, w związku z czym nie były w stanie przeforsować swoich koncepcji ustrojowych w uchwalonej Konstytucji, zaczęły prezentować koncepcje zastąpienia tego aktu nowym, opartym na innych założeniach aksjologicznych. Po zwycięstwie wyborczym 1997 r. partie te odstąpiły od postulatu całkowitej zmiany Konstytucji, jednak po kilku kolejnych latach, od początku XXI w. zaczęły powtórnie nasilać się głosy nawołujące do dokonania w Konstytucji istotnych zmian, a nawet do uchwalenia nowej konstytucji. Projekty konstytucji PiS i LPR oparte zostały na założeniu zerwania z dotychczasową koncepcją funkcjonowania państwa i ciągłością ustroju III RP, projekt Samoobrony RP, oparty na idei silnego i skutecznego państwa, nie był pod względem rewolucji założeń funkcjonowania państwa aż tak daleko idący, projekt PO zawierający założenia sanacji państwa w oparciu o zaproponowane środki, zmierzał do naprawy ustroju III RP. Ponad dziesięcioletnią praktykę stosowania przepisów Konstytucji środowisko konstytucjonalistów uznało za wystarczająco długą, żeby podjąć próbę oceny skutków jej funkcjonowania. Tematyce tej poświęcono liczne prace indywidualne. Także Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego, pamiętając o roli, jaką polscy konstytucjonalisci odegrali w pracach nad przygotowaniem koncepcji Konstytucji, podjęło inicjatywę badań nad podstawowymi problemami jej stosowania. Pracom zespołu znanych przedstawicieli nauki prawa przewodniczył prof. Kazimierz Działocha. Celem badań było uzyskanie odpowiedzi na trzy pytania: jak realizowane

są w praktyce konstytucyjne zasady i instytucje; czy i jakie trudności powstają w procesie stosowania przepisów Konstytucji, oraz czy (i ewentualnie jakie) zmiany byłyby uzasadnione w świetle badań nad praktyką¹. Podkreślając pewne problemy i niektóre niedoskonałości dostrzeżone w trakcie stosowania przepisów Konstytucji, generalnie pozytywnie oceniono jej rozwiązania, stwierdzając, że trafnie i skutecznie uporządkowała ona ustrój i funkcjonowanie najwyższych organów państwa zgodnie z zasadą podziału i równowagi władz.

Problematyka finansów publicznych i prawa finansowego jako przedmiot standardów konstytucyjnych nie wzbudziła tyłu kontrowersji i zastrzeżeń. Środowisko prawników specjalistów prawa finansowego oceniając pozytywnie przyjęte rozwiązania podkreślało, że obowiązująca Konstytucja jak żadna wcześniejsza szeroko odniosła się do problematyki finansów publicznych, wypełniając w ten sposób międzynarodowe standardy współczesnych konstytucji. Uwzględniając dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego powstały na tle interpretacji wcześniej obowiązujących przepisów oraz dorobek doktryny prawa finansowego wyodrębniono w niej rozdział X poświęcony tej problematyce, szeroko i obszernie regulujący problematykę finansów publicznych i tworzący podstawy prawodawstwa zwykłego tej gałęzi prawa. Uwzględniono przyjęte w prawie UE standardy ostrożnościowe w zakresie rozmiaru długu publicznego oraz wprowadzono zakaz finansowania deficytu budżetowego długiem publicznym zaciąganym w banku centralnym państwa. Pojawiły się jednak równocześnie uwagi odnośnie do zbyt oszczędnych rozwiązań w materii standardów finansowych samorządu terytorialnego, postulaty precyzyjnego określenia instytucji prowizorium budżetowego, sygnały o braku koncepcji Skarbu Państwa, uwzględnienia konstytucyjnych standardów (zasad) podatkowych itp. Podkreślano, że uczestnictwo Polski w UE skłania do uwzględnienia w przepisach konstytucyjnych wynikających z tego tytułu uwarunkowań związanych z problematyką monetarną i bankową.

Dostrzegając potrzebę naukowej refleksji w przedstawionej materii środowiska prawników finansowców, zespół specjalizujących się w tej dziedzinie pracowników naukowych Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, w składzie: prof. zw. dr hab. Leonard Etel – Dziekan Wydziału Prawa, Kierownik Katedry Prawa Podatkowego; prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski – Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego; prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski – Kierownik Katedry Finansów Publicznych i Prawa Finansowego i dr hab. Janusz Stankiewicz, prof. UwB – zwrócił się do środowisk uniwersyteckich katedr finansów publicznych i prawa finansowego o dokonanie oceny kondycji polskiego prawa finansowego. Z prośbą o przygotowanie referatów programowych w ramach ustalonych grup tematycznych zagadnień zwrócono się do uznanych autorytetów w zakresie konstytucyjnego prawa finansowego:

¹ Odpowiedź na te pytania zawiera opracowanie: Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP. Raport końcowy z badań, Warszawa 2006.

- grupa tematyczna I – Konstytucja jako źródło prawa finansowego i podatkowego – prof. zw. dr hab. Teresa Dębowska–Romanowska – Kierownik Katedry Prawa Finansowego Uniwersytetu Łódzkiego, b. sędzia Trybunału Konstytucyjnego,
- grupa tematyczna II – Budżet państwa – dr hab. Elżbieta Chojna–Duch, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, b. wiceminister finansów, czł. Rady Polityki Pieniężnej,
- grupa tematyczna III – Finanse lokalne i regionalne – dr hab. Elżbieta Kornberger–Sokołowska, prof. Uniwersytetu Warszawskiego,
- grupa tematyczna IV – Daniny publiczne – prof. zw. dr hab. Ryszard Mastalski – kierownik Katedry Prawa Finansowego Uniwersytetu Wrocławskiego,
- grupa tematyczna V – Ustrój pieniężny i bank centralny państwa – prof. zw. dr hab. Elżbieta Fojcik–Mastalska, Uniwersytet Wrocławski.

Przygotowane w ramach poszczególnych grup tematycznych opracowania prezentują główne problemy poszczególnych dziedzin znajdujących swoje standardy w przepisach Konstytucji i stanowią podstawę do zaprezentowania analiz tych problemów przez Autorów reprezentujących wszystkie krajowe ośrodki akademickie.

Białystok, w kwietniu 2010
Janusz Stankiewicz