

Natalia Gajl

UJĘCIE ZAGADNIEŃ PRAWNOFINANSOWYCH W PODSTAWOWYCH I SPECJALISTYCZNYCH PODRĘCZNIKACH FINANSÓW I PRAWA FINANSOWEGO

Zakres przedmiotu finanse i prawo finansowe jest obecnie bardzo szeroki. Znajduje to odbicie w większości podręczników podstawowych i specjalistycznych ukazujących się w szczególności w okresie ostatnich piętnastu lat. Obecnie, podręczników z dziedziny finansów i prawa finansowego jest wiele. Prawie każdy z ośrodków akademickich posiada już własne podręczniki i skrypty. Są one dobrze znane w środowiskach akademickich. Nie jest przedmiotem obecnego opracowania dokonanie ich analizy, a tym bardziej oceny. Można jedynie, jak się wydaje, wskazać na pewną cechę charakterystyczną, jaka w tym przedmiocie ma miejsce. W wielu podręcznikach prezentowane jest oryginalne, nieschematyczne ujęcie. Wydaje się, iż należy to uznać za zaletę obecnego stanu teorii i dydaktyki w dziedzinie wykładu z finansów i prawa finansowego. Nawet najlepszy schemat podręcznika nie powinien być wzorem powielanym. Wydaje się, iż będzie to właśnie sytuacja korzystna, o ile ukazujące się podręczniki będą prezentowały coraz bardziej różne podejście do skomplikowanej i jakżeż szerokiej obecnie tematyki prawa finansowego. Ta pewna „konkurencyjność” opracowań ukazujących się w poszczególnych ośrodkach akademickich, przyczynić się może do głębszego poznania przedmiotu, różnie ujętego i przedstawianego w poszczególnych podręcznikach.

W zakresie metod ujmowania w podręcznikach zjawisk finansowych i rozwiązań prawnych, można jednakże wskazać kilka problemów dyskusyjnych o charakterze generalnym, wartych przedyskutowania i omówienia w tym gronie. Wśród wielu innych, warto są rozważań, jak się wydaje, co najmniej trzy duże grupy problemowe, które mogą być różnie wariantowo ujęte. Jest to, po pierwsze, zakres finansów i prawa finansowego; po drugie, sposób ujęcia zagadnień finansowych, który może przybierać postać:

— ujęcia normatywnego lub też bardziej teoretycznego — ogólnego,

— przedstawienia zjawisk statystycznie — według aktualnego ustawodawstwa lub też ewolucyjne ukazanie rozwoju zjawisk instytucji,

— dokonania analizy w świetle norm prawa finansowego lub też szerzej, interdyscyplinarnie w świetle różnych gałęzi prawa z podkreśleniem i wskazaniem na formy ekonomizacji zjawisk i rozwiązań finansowych itp.,

— wykorzystując i opierając się na przykładach empirycznych i statystykach lub je pomijając oraz

— przyjmując zasadę przedstawiania zjawisk i konstrukcji finansowych w świetle rozwiązań wyłącznie polskich lub też w szerszym aspekcie porównawczym w odniesieniu do rozwiązań różnych krajów socjalistycznych, lub też nadto krajów kapitalistycznych.

Po trzecie, w końcu, problemem, który się wyłania przy analizie ujęcia zagadnień w podręcznikach, jest zastosowana forma dydaktyczna i edytorska. W tym przedmiocie wyłania się konieczność rozważania różnych możliwości przedstawienia zjawisk finansowych w oparciu o tabele graficzne, wzory itp., z wykorzystaniem różnych druków, w tym petitu dla objaśnień form przedstawienia i prezentacji literatury wykorzystanej w pracy i wskazywanej, ułożenia zestawu zagadnień i pytań problemowych itp.

Wskazane tu trzy grupy zagadnień, naturalnie nie wyczerpują w pełni problemu, ani go nie zamykają. Ich wskazanie ma na celu jedynie zainspirowanie dyskusji nad różnymi możliwymi wariantami ujęcia przedmiotu finansów i prawa finansowego w podręcznikach podstawowych, jak również w podręcznikach specjalistycznych. Wydaje się, iż dyskusja nad tymi problemami, w tym gronie jest zresztą szczególnie na czasie, ze względu na przeprowadzane przede wszystkim w Polsce, ale i w wielu innych krajach socjalistycznych, reformy gospodarcze. Obecnie, jak wiadomo, zakres zmian ustawodawstwa finansowego jest, wbrew oczekiwaniom, nadal bardzo częstotliwy i szybki, co powoduje pewną dezaktualizację szeregu opracowań dotychczasowych, tym bardziej więc zachodzi konieczność szerszych dyskusji w tym przedmiocie.

1. Zaczniemy rozważania, przede wszystkim, od ustalenia zakresu przedmiotu finansów i prawa finansowego, ma to bowiem podstawowe znaczenie i rzutuje na całokształt treści wykładu, a więc i podręczników podstawowych, i specjalistycznych.

Od lat toczy się akademicki spór o to, gdzie powinna przebiegać granica pomiędzy zakresem obowiązywania poszczególnych gałęzi prawa. Można go odnieść i do prawa finansowego. Rozległy zasięg bez-

pośredniego działania państwa spowodował, iż we współczesnej nauce prawa finansowego pojawiły się znacznie większe, niż dawniej, trudności w ścisłym ustaleniu zakresu i granicy dyscypliny prawa finansowego. Przestały pasować do nowych form gospodarowania publicznego dawne wyznaczniki określające zakres finansów. Nie można bowiem dziś posługiwać się kryterium formułowanym w ortodoksyjnej nauce finansów w warunkach niewielkiej gospodarki publicznej, koncentrującej się w tym okresie w budżecie, iż regulacje finansowe są związane z gromadzeniem i podziałem zasobów publicznych. Gdyby przyjąć tę definicję, to trzeba byłoby obecnie rozszerzyć ją na różne przedmiotowo systemy, w tym kredytowy, ubezpieczeniowy itp. Drugie z tradycyjnych kryteriów, bazujące na tym, iż finanse występują zawsze wtedy, gdy państwo działa w charakterze organu władzy, jest za wąskie. Przestało być przydatne w zdecentralizowanym modelu zarządzania, opartym w wielu przypadkach na zasadach współpartnerstwa. Trzecie natomiast kryterium, oparte na funkcjach pieniądza, ma z kolei tę wadę, iż jest za szerokie; objąć nim bowiem można bez mała wszystkie przejawy różnych działań. W sumie, żadne z tych kryteriów nie stanowi podstawy do przeprowadzenia właściwej linii demarkacyjnej pomiędzy poszczególnymi gałęziami prawa a prawem finansowym.

W gronie finansowców nie trzeba przekonywać, iż pogląd, który niestety po dziś dzień pokutuje wśród dużego grona prawników innych dyscyplin, że prawo finansowe dotyczy głównie dwu dziedzin klasycznych, w których ma rolę determinującą — zagadnień budżetowych i podatkowych, jest już od dawna nieaktualny. Obecnie prawo finansowe reguluje wszystkie bez mała dziedziny gospodarki publicznej. Obok tradycyjnych działów budżetu i podatków, wchodzi w skład nauki finansów i prawa finansowego, takie działy, jak system pieniężno-rozliczeniowy, system kredytowy, system dewizowy, system ubezpieczeniowy, system finansowy przedsiębiorstw uspołecznionych oraz system międzynarodowy prawa finansowego. Rozwiązania przyjęte w tych dziedzinach tworzą zwarte systemy wchodzące w skład ogólnego systemu prawnofinansowego państwa. Co więcej — rozwiązania finansowe, przyjęte w tych dziedzinach w znacznej mierze determinują rozwiązania innych gałęzi prawa. Większość tych zagadnień stanowi obecnie przedmiot wykładu *Finanse i prawo finansowe* oraz ujmowane jest w poszczególnych częściach większości ukazujących się podręczników.

W tym zakresie nasuwa się kilka refleksji wartych rozważań. W większości podręczników wyodrębniona jest część wstępna prawa finansowego. W tej części umieszczone są zwykle różne rozwiązania

dotyczące pojęcia i zakresu finansów i prawa finansowego, zagadnień terminologicznych oraz funkcji finansów. Na ogół trochę rzadziej w tej części omawiane są zagadnienia dotyczące charakterystyki prawa finansowego i techniki normatywnej, mającej miejsce w finansach. Wydaje się, iż w szczególności ze względu na wprowadzaną obecnie reformę, stosowane są nowe instrumenty i formy oddziaływania normatywnego poprzez finanse. Charakterystyka części ustawodawczej oraz analiza budowy norm prawnych i ich oddziaływania jest więc bardzo potrzebna i powinna znaleźć swe miejsce w podręcznikach.

W dziedzinie ujęcia przedmiotowego nie wszystkie wskazane działy prawa finansowego są przedmiotem wykładu. W niektórych podręcznikach pomijane są niekiedy np. ubezpieczenia. Nie wydaje się to zasadne, biorąc pod uwagę odrębną organizację jednostek ubezpieczeniowych oraz specjalne zadania i budowę składek ubezpieczeniowych. W dawnym programie studiów zagadnienia ubezpieczeń zostały wyłączone z przedmiotu finansów i prawa finansowego. Wychodzono bowiem z założenia, nie mającego zresztą potwierdzenia ani w teorii, ani też w praktyce, iż te zagadnienia normuje wyłącznie prawo pracy i prawo ubezpieczeniowe. Jest to tylko po części prawdziwe. Zagadnień bowiem, *par excellence*, finansowych jest tak wiele i są one pomiędzy sobą tak powiązane, iż niezależnie od tego, iż wiele dziedzin regulowane jest przez prawo pracy i prawo ubezpieczeniowe, tworzą one zwarty system finansowy, którego nie można w nauce finansów i w prawie finansowym pominąć. Dobrze więc się stało, iż w ostatnim programie ramowym przesłanym przez Ministerstwo Nauki, Techniki i Szkolnictwa Wyższego, w skład prawa finansowego zostały włączone zasady gospodarki ubezpieczeniowej.

Innym działem, który ostatnio bardzo rzadko znajduje swe miejsce w prawie finansowym jest prawo karno-skarbowe, wchodzące w skład tak zwanych kompleksowych gałęzi prawa.

W prawie karno-skarbowym związki dwu gałęzi prawa są bardzo ściśle. Prawo karne skarbowe zdecydowanie stanowi o kompleksowym powiązaniu norm prawnych i konstrukcji dwu różnych gałęzi prawa w jedną wspólną normę prawną.

Powiązania z dwiema gałęziami prawa są tak silne, iż od wielu lat prowadzony jest spór w nauce i dydaktyce, który nie ma szans na zakończenie, czy wykład z prawa karnego skarbowego ma należeć do prawa karnego, czy też do prawa finansowego. W praktyce, niestety, prowadzone jest to bardzo różnie. Za traktowaniem tych zagadnień w ramach prawa finansowego przemawiają względy, łączące się z rozwiązaniami finansowego prawa materialnego. Załączeniem z prawem karnym przemawiają zasady procedury i powiązania.

Dawniej jednakże przedmiotem ochrony prawnej były tradycyjne dochody budżetowe, w tym podatki, cła i opłaty wszelkiego rodzaju.

Aktualnie także i inne zobowiązania i formy rozliczeń z budżetem przedsiębiorstw uspołecznionych są objęte ustawą karno-skarbową, w tym między innymi na przykład świadczenia systemowe, tj. wpłaty nadwyżek środków obrotowych, amortyzacji itp.

Nastąpiło więc znaczne rozszerzenie materii karnej, której mogą być poddane przedsiębiorstwa uspołecznione. Jest to, jak się wydaje, proces prawidłowy wobec równoczesnego rozszerzenia się zakresu samodzielności prawnofinansowej przedsiębiorstw i oparciu ich gospodarki na zasadach odpowiedzialności. Zacieśnia i poszerza to związki z prawem finansowym. Nie można nie zwrócić uwagi, iż prawo karne skarbowe, choć w znacznej części wzorowane jest na części ogólnej prawa karnego, musi uwzględniać jednocześnie jednakże w znacznym stopniu odrębności wynikające z finansowego charakteru zdarzeń i zjawisk finansowych, co przemawia, moim zdaniem, za objęciem obecnie tej dziedziny zakresem prawa finansowego.

Mniej wyraźne cechy kompleksowej gałęzi prawa prezentuje natomiast powiązanie występujące w odniesieniu do zagadnień normowanych prawem międzynarodowym i prawem finansowym. Występujące powiązanie norm jest znacznie luźniejsze. Nawiązują one często odrębnie do genezy przepisów dwu różnych gałęzi prawa.

Sfera występowania prawa finansowego w zakresie rozwiązań objętych prawem międzynarodowym zawsze była szeroka, biorąc pod uwagę fakt, iż w większości wszelkie umowy międzynarodowe, powodują skutki finansowe. Obecnie istotne znaczenie odgrywają normy finansowe dotyczące pożyczek międzynarodowych, systemów podatkowych oraz, mające w tym zakresie miejsce, liczne akcje prowadzone w ramach harmonizacji i dążenia do uniknięcia podwójnego opodatkowania. Wraz z rozwijaniem się nowych wspólnot gospodarczych, a w tym RWPG i umów gospodarczych o współpracy pomiędzy różnymi państwami, normami finansowymi objęte są znaczne części tych zawieranych porozumień. Między innymi wyraża się to w ustaleniu odpowiednich systemów finansowych dla międzynarodowych organizacji finansowych, banków międzynarodowych i inwestycyjnych i innych instytucji wspólnych.

W ramach reformy przedsiębiorstwa uspołecznione są uprawnione na mocy koncesji do wchodzenia w stosunki umowne z kontrahentami zagranicznymi, tworzenia wspólnych przedsiębiorstw celem podjęcia działalności z zagranicą, korzystania z form komisju, agencji itp., aż do tworzenia różnego rodzaju przedsiębiorstw międzynarodowych tzw. mieszanych o kapitałach polskich i zagranicznych. W sumie na-

stępuje dominacja przepisów finansowych, co upoważnia do stwierdzenia, iż są one częścią składową gałęzi prawa finansowego.

Te względy przemawiają, moim zdaniem, za włączeniem prawa międzynarodowego finansowego do wykładu i podręczników z zakresu finansów i prawa finansowego, jako odrębnego działu.

W końcu nie sposób pominąć jeszcze jednej kwestii, związanej z ujęciem w wykładzie zagadnień dotyczących administracji finansowej oraz zasad i form kontroli. Zagadnienia te bardzo różnie i w różnym stopniu ujmowane są w podręcznikach. Najmniej miejsca zajmuje zwykle część związana z administracją finansową. Wydaje się, iż choć są to kwestie nie najważniejsze, warto by im poświęcić więcej miejsca. Rola i struktura aparatu finansowego, tak podległego Ministrowi Finansów, jak i uprawnienia prezesa NBP i innych dyrektorów banków, są dziś rozległe, nie mieszczą się one w obrębie uprawnień i struktury innych organów i administracji państwowej. Nie są zresztą szerzej zagadnienia te omawiane w prawie administracyjnym. Niektóre podręczniki prawa administracyjnego wręcz te kwestie pomijają. Z tego choćby względu należałoby je, jak się wydaje, włączyć do podręczników z zakresu finansów i prawa finansowego, aby nie umknęły one w ogóle z pola wykładu akademickiego.

Wiąże się z tym zagadnieniem zresztą bardzo ściśle, zagadnienie kontroli finansowej. Są to zagadnienia bardzo istotne, których wagi na ogół się nie neguje. Można przypuszczać, iż to, że nie we wszystkich podręcznikach finansów i prawa finansowego znajdują się odrębne części poświęcone kontroli, wynika po części z tego, iż zagadnienia te są sukcesywnie rozważane przy omawianiu różnych działów finansów. Wtedy jednakże zagadnienia te nie stanowią o kompleksowym ujęciu zasad kontroli, co stanowi — jak się wydaje — pewną wadę z punktu widzenia potrzeb dydaktycznych. Z kolei, jak można przypuszczać, szereg autorów uważa, iż są to kwestie tak szczególne, iż powinny stanowić osobny przedmiot odrębnych opracowań podręczników szczegółowych, stanowiąc jednocześnie wykład specjalizacyjny.

W tym aspekcie powstaje zresztą problem szerszy, na który chciałabym zwrócić uwagę i poddać dyskusji — na ile poszczególne zagadnienia, które stanowią przedmiot specjalizacji finansowej — w ogóle powinny i w jakiej szczegółowości znaleźć swe odbicie w przedmiocie podstawowym z finansów i prawa finansowego.

Na ogół przedmiotem wykładów, a więc i podręczników specjalistycznych, są takie zagadnienia jak: systemy prawnofinansowe przedsiębiorstw społecznych, polityka finansowa, system budżetowy lub systemy budżetowe różnych państw, gospodarka finansowa rad naro-

dowych, systemy prawno-kredytowe, systemy międzynarodowych organizacji finansowych itp.

Specjalizacja, z wyjątkiem dwu pierwszych wymienionych wykładów, tj. systemów prawnofinansowych przedsiębiorstw i polityki finansowej, jest na ogół w poszczególnych uniwersytetach różna. W każdym z ośrodków, w zależności od wielu różnych czynników, a w tym prowadzonych na różnych kierunkach specjalizacji, proponowane są do wyboru różne wykłady specjalizacyjne. W tej dziedzinie powstaje lub powinno powstać w przyszłości, wiele różnych nowych podręczników i skryptów specjalistycznych.

Przy dużym i rozległym tematycznie zakresie normowanym obecnie prawem finansowym, nie ulega wątpliwości, iż będzie musiała być uruchamiana coraz większa liczba wykładów specjalizacyjnych, a co za tym idzie, powstawanie opracowań specjalistycznych jest procesem nieuniknionym i niezbędnym. W moim przekonaniu jednakże, nie zwalnia to od konieczności wskazania i ujęcia tych różnych zagadnień również w podręczniku podstawowym. Natomiast samo ujęcie ich i przedstawienie, z natury rzeczy musi mieć charakter ogólny.

Utrzymanie odpowiednich proporcji w ujęciu tej problematyki zapewne nie należy do łatwych, tym niemniej zakładając, iż studenci są na różnych specjalizacjach, pominąć tych problemów w podręczniku podstawowym, ze względu na ich wagę, nie można.

2. Innym problemem, wartym szerszej dyskusji, jest problem ujęcia zagadnień finansowych w poszczególnych podręcznikach. Zależy to, naturalnie, od wielu czynników, przy czym najważniejszym, jak się wydaje, w znacznej mierze determinującym ujęcie podręcznika, jest przyjęcie określonego modelu kształcenia uniwersyteckiego. Jak wiadomo, poglądy były i są nadal podzielone. Nadto co parę lat, w zależności od zmiennych czynników i zapotrzebowania praktyki oraz dominacji poszczególnych grup poglądów, powraca jako forma wiodąca, bądź model kształcenia uniwersyteckiego, który ma na celu od razu przygotowanie do zawodu, bądź też model kształcenia uniwersyteckiego ogólnego, dającego podstawy wiedzy teoretycznej, do przyszłego samokształcenia się i aplikacji prawników i administratywistów. W zależności od przyjęcia jednej z dwu generalnych koncepcji, inne z natury rzeczy ujęcie musi być prezentowane na wykładach i w podręcznikach.

Przyjmując jako jeden z wariantów, za którym sama się opowiadam, model ogólnego, teoretycznego kształcenia uniwersyteckiego, można by przyjąć założenie, iż ujęcie zagadnień powinno mieć charakter w większości uogólniający, a nie opisowo normatywny. Tym nie mniej sam opis konstrukcji normatywnych jest w pewnym zakresie nieunik-

niony. Nie powinien on być jednakże za szczegółowy, a tylko służyć jako przykład dla ogólnych charakterystyk. Za takim ujęciem przemawia zresztą nie tylko wybór odpowiedniego modelu kształcenia uniwersyteckiego. Przemawia za tym również i to, iż ustawodawstwo finansowe, prezentując prawo czynnie oddziałujące w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową, poddane jest liczniejszemu niż w innych gałęziach prawnych, uzasadnionym, a często i nieuzasadnionym zmianom. Pociąga to za sobą częstą dezaktualizację podręczników. Jest to więc jeszcze jednym dodatkowym argumentem za bardziej ogólną, a nie szczegółową charakterystyką norm prawnofinansowych, dotyczących poszczególnych dziedzin. Naturalnie, znalezienie odpowiednich wzorów przy tego rodzaju ujęciu nie należy do łatwych, toteż różne są w obecnych podręcznikach stosowane rozwiązania w tym przedmiocie.

Z problemem tym wiąże się także i konieczność wyboru jednej z metod przedstawienia problematyki — metody statystycznej — charakteryzującej aktualny stan normatywny; lub też metody historycznej, ewolucyjnej, wskazującej na tworzenie się poszczególnych instytucji i zjawisk na przestrzeni określonego czasu. Naturalnie wybór jednego z wariantów zależy od autora. Tym niemniej wydaje się, iż przedstawienie zagadnienia w aspekcie ewolucyjnym ma wielkie walory interpretacyjne. Pozwala na lepsze zrozumienie genezy konstrukcji i prześledzenie różnych możliwych w tym zakresie rozwiązań, tak ukazując wady i zalety konstrukcji uchylonej, jak i na tym tle konstrukcji nowo wprowadzonej. Na tej podstawie można lepiej poznać genezę dokonanych zmian, dokonując głębszej interpretacji i oceny poszczególnych konstrukcji.

Poza samą możliwością pogłębienia interpretacji i wykładni rozwiązań uchylonych i obowiązujących, ewolucyjne przedstawienie tematyki ma także i tę zaletę, iż w mniejszym stopniu powoduje dezaktualizację podręczników. Ewolucyjne przedstawienie bowiem wskazuje na możliwość różnorodnych rozwiązań oraz pozwala na zapoznanie studentów nie z jedną, ale z wieloma możliwymi konstrukcjami, z których niektóre się zdeaktualizowały, ale do innych może się następnie powrócić w przyszłości, dokonując modyfikacji ich i dostosowując je do nowych warunków gospodarowania.

Osobnym zagadnieniem jest przedstawienie poszczególnych zagadnień i rozwiązań normatywnych, finansowych na szerszym tle, niż tylko w świetle rozwiązań prawa finansowego.

Można stwierdzić, iż oddziaływanie norm prawa finansowego na gospodarkę publiczną w szczególności w świetle obecnych reform jest bardzo rozległe. W szeregu przypadkach konstrukcje finansowe prze-

sądzą o koncepcji prawnej determinując rozwiązania tych gałęzi prawa.

Szeroki zakres spraw objętych prawem finansowym powoduje, iż prawo finansowe w wielu dziedzinach normuje zagadnienia w sposób samoistny, wyłącznie stanowiący o danym rozwiązaniu. W szeregu innych zagadnień występuje łącznie i współdziała w realizacji rozwiązań stosowanych w innych gałęziach prawa. Ze względu na konkretność i szczegółowość rozwiązań finansowych są to najczęściej konstrukcje ustalające treść, a w szeregu przypadkach także determinujące treść ogólnych zasad ustalonych w innej gałęzi prawa.

Te względy przemawiają za wskazaniem problemu oddziaływania i powiązania prawa finansowego z innymi gałęziami prawa w podręczniku podstawowym.

W podręcznikach specjalistycznych, omawiających i interpretujących szczegółowo dany przedmiot, pomijanie rozwiązań innych gałęzi w ogóle nie wydaje się możliwe. W świetle obecnego, rozległego ustawodawstwa, niemożliwa jest bowiem wyrywkowa interpretacja danego zagadnienia bez sięgania i sprawdzenia rozwiązań wynikających z innych dyscyplin prawa. W tym zakresie jednakże prezentowana jest na ogół w nauce daleko idąca, niekiedy za daleko posunięta, specjalizacja. Związki i powiązania różnego rodzaju są bardzo rozległe. Niestety w różnych wykładach specjalistycznych nie często sięga się i wskazuje na rozwiązania innych gałęzi prawa. Powoduje to, iż student o unormowaniu prawnym tych samych zagadnień informowany jest wyrywkowo w trakcie różnych kolejnych wykładów specjalistycznych, bez wskazania na ich całościową interpretację. Zjawisko to jest szczególnie rażące przy pomijaniu zagadnień finansowych przez specjalistów innych gałęzi prawa. Z tego też względu warto na te zagadnienia wskazywać w podręcznikach specjalistycznych z zakresu finansów.

Szczególnym problemem determinującym inne rozwiązania i ujęcie merytoryczne jest przyjęcie zasady omawiania zagadnień finansowych w aspekcie porównawczym — pokazując rozwiązania stosowane nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach. Wydaje się, iż przyjmując model kształcenia uniwersyteckiego o charakterze ogólnym, należałoby dążyć w kierunku możliwie szerokiego przedstawienia porównawczego. Ma to tak zalety poznawcze, jak i przy rozszerzeniu się kontaktów zagranicznych, może być również pomocne praktycznie. Niestety w tym kierunku nie poszedł obecny projekt ministerialny, w którym wyraźnie podkreślony został wyłącznie polski model rozwiązań prawnych. Naturalnie i w tym przedmiocie można zastosować różne schematy i rozwiązania, np. wskazywać tylko na pewne, szczególnie

oryginalne, wybrane wyrywkowo rozwiązania innych krajów, natomiast głównie w podręcznikach specjalistycznych rozważać bardziej szczegółowo rozwiązania innych państw. Zalety tego rodzaju ujęcia są, w moim przekonaniu, bezsporne. Przyjęcie metody porównawczej poszerza również wiedzę studentów, wskazując na wiele możliwych rozwiązań konstrukcyjnych, z którymi mogą spotkać się w przyszłości.

3. W zakończeniu należałoby wskazać na ostatnią grupę zagadnień, wiążących się z możliwością zastosowania różnych metod przedstawienia edytorskiego omawianych problemów. Szata graficzna i edytorska może być naturalnie w zależności od inwencji autora bardzo różnorodna. Powstaje jednakże, po pierwsze kwestia czy i w jakim zakresie w prawie finansowym należy sięgać do statystyk i empirii. Jest to na ogół domena ekonomistów. Tym niemniej, w szczególności w podręcznikach omawiających zagadnienia w świetle rozwiązań polskich, posługiwanie się tabelami, ukazującymi statystycznie wagę stosowanych rozwiązań, wydaje się korzystnym. Dobrze opracowane tabele, wskazujące na różne relacje, stanowią z zasady dobrą ilustrację dla rozważanych problemów.

W podręcznikach prawa finansowego nie przyjęła się, jak dotąd, praktyka zdająca się dominować w wielu podręcznikach ekonomicznych, matematyzowania tekstów i przenoszenia wzorów matematycznych, do rozważań prawnych. W zakresie prawa, przynajmniej jak to ma miejsce dotychczas, metoda ta nie okazała się przydatna. Natomiast w naukach ekonomiczno-financeowych, stosunkowo często występuje nadmierne posługiwanie się niezrozumiałą dla czytelnika matematyką. Nie wpływa to na pogłębienie rozważań ani też na ich jasność.

Współcześnie rozwijane różne formy informatyki i komputeryzacji, na pewno obejmą w przyszłości i nauki prawne. Tym niemniej na obecnym etapie rozwoju komputeryzacji nie mają one jeszcze szerszej bazy praktycznej i zastosowania w prawie. Posługiwanie się nimi w prawie finansowym pozostaje dotąd raczej w sferze rozważań teoretycznych. Po drugie, trzeba stwierdzić, iż na ogół, niestety stosunkowo mniej, niż w podręcznikach innych gałęzi prawa, powoływane jest w podręcznikach finansowych orzecznictwo, glosy itp.; warto by je szerzej analizować, w szczególności w podręcznikach specjalistycznych.

Istotnym zagadnieniem jest również sposób posługiwania się i wskazywania na literaturę przedmiotu. Pomijam tu nie budzące wątpliwości stosowanie ogólnej formy odsyłaczy i odnośników nawiązującej do poglądów literatury cytowanej w tekście. Warto jednakże wskazać na szereg także innych oryginalnych form spotykanych w naszym piś-

miennictwie podręcznikowym. W tym przedmiocie dobrą formą poszerzenia wiadomości bibliograficznych jest posługiwanie się metodą przedmiotową literatury w poszczególnych działach. Umożliwia to szersze wskazanie specjalistycznej literatury przedmiotu także i tej niecytowanej bezpośrednio w pracy. Dobre rezultaty dydaktyczne można osiągnąć także, układając zestawy literatury do poszczególnych zagadnień. Może to służyć jako dobra wskazówka bibliograficzna dla piszących prace dyplomowe i inne opracowania naukowe z zakresu finansów.

Z punktu widzenia dydaktyki, można by zaproponować jeszcze bardzo wiele różnych rozwiązań o charakterze merytorycznym i edytorsko-technicznym. Do nich należy m. in. możliwość stosowania różnych czcionek dla rozdzielenia tekstu zasadniczego od tekstu pomocniczego, w którym ujęte są np. przykłady, ewolucja zagadnień empirycznych, pokazane rozwiązania niektórych innych krajów itp. Pozwala to na zwrócenie uwagi i podkreślenie podstawowych zasad systemowych, dając jedynie uzupełniającą (małą czcionką) dane i charakterystyki pomocnicze. Tego rodzaju przedstawienie trudne dla autora, ma na pewno zalety dydaktyczne. Ma jednakże i wady, bowiem często studenci, korzystając z podręcznika, upraszczają nadmiernie naukę, w ogóle pomijając tekst pomocniczy, a koncentrują się wyłącznie lub prawie wyłącznie, na podstawowych zasadach i regułach. Szereg zaś zagadnień i konstrukcji, bez odpowiednich objaśnień, może stać się w tym przypadku niezrozumiały.

Do problemów budzących wątpliwości, należy w końcu metoda umieszczania w podręcznikach zestawu zagadnień i pytań. Wydaje się, iż w przypadku, gdy są to zagadnienia ujęte problemowo, umieszczenie tego rodzaju merytorycznie wskazanych zagadnień, mających znaczenie teoretyczne i praktyczne, jest pożądane. Zwraca bowiem uwagę na problematykę dyskusyjną, która warta jest przemyślenia lub też dyskusji, na seminariach i innych posiedzeniach naukowych. Tego rodzaju zestawy problemów zagadnieniowych mogą być nadto jeszcze podbudowane wskazaniem odpowiedniej literatury, omawiającej ten problem, co ułatwia dyskusję i pisanie prac dyplomowych.

Natomiast nie wydaje się celowe umieszczanie w podręcznikach pytań szczegółowych o charakterze egzaminacyjnym. Spłyca to w pewnym stopniu metodę uczenia się. Studenci, ułatwiając sobie proces nauczania, uczą się często wyłącznie odpowiedzi na zamieszczone pytania, które przecież z natury rzeczy, nie są w stanie objąć całości wykładanej problematyki.

Finanse i prawo finansowe, należą bezsprzecznie do przedmiotów trudnych. Składa się na to wiele przyczyn, w tym przede wszystkim

duży zakres tego przedmiotu, jego bliskość z ekonomią, zmienność modeli gospodarczych, co wpływa na częstotliwość dokonywanych zmian, jak również szerokie wykorzystywanie instrumentów finansowych w procesie zarządzania gospodarką narodową. Zmusza to do szukania coraz to nowych, lepszych form i konstrukcji prawnofinansowych, pozwalających na realizację różnorodnych zadań współczesnego państwa. Zarówno szeroki zakres ustawodawstwa finansowego, jak i wiele skomplikowanych konstrukcji finansowych, powoduje znaczne trudności dydaktyczne. Można sobie zadać pytanie, na ile i w jakim stopniu można te trudności zmniejszyć. Nie można znaleźć na to pytanie odpowiedzi jednoznacznej. Naturalnie zarówno wykład, jak i podręczniki, mogą być podane i ujęte w sposób bardziej lub mniej jasny, prosty i zrozumiały. Tym niemniej, nie może to się odbywać kosztem samej problematyki finansowej. Przyjmując założenie, iż prawo finansowe należy do dziedzin trudnych i skomplikowanych, widziałbym możliwości poprawy w zakresie form dydaktyki, nie poprzez nadmierne upraszczanie treści podręczników, ale przede wszystkim drogą właśnie polepszenia i modernizacji techniki edytorskiej wykładanych materii; następnie zaś poprzez dobrze wyznaczony podział materii wykładanych z finansów i prawa finansowego, pomiędzy wykład a ćwiczenia i semina. Tego rodzaju zajęcia powinny stanowić formę uzupełniającą wykład. Tu można zastosować metodę selekcji, przenosząc niektóre wybrane zagadnienia ujęte w podręcznikach do ćwiczeń. Równocześnie ćwiczenia powinny spełniać także inną rolę dydaktyczną — być pomocne w wyjaśnieniu i interpretacji szeregu trudnych zagadnień wykładanych, ujętych w podręcznikach. Szczegółowa analiza tematu ćwiczeń i innych zajęć seminaryjnych stanowi już jednakże przedmiot odrębnego referatu.

Katedra Prawa Finansowego
i Prawa Zarządzania Gospodarką
Narodową
Uniwersytet Łódzki

Natalia Gajl

PRESENTATION OF LEGAL-FINANCIAL PROBLEMS IN ELEMENTARY
AND SPECIALISTIC HANDBOOKS OF FINANCE AND FINANCIAL LAW

The scope of finance and financial law is nowadays very wide; it is reflected in most of the numerous elementary and specialistic handbooks.

As regards the methods of presentation of financial phenomena and legal solutions in handbooks, some general problems for discussion, collected in three groups,

maybe shown. They are, firstly, the scope of finance and financial law; secondly, the way of presentation of financial problems; thirdly, the didactic and editorial form applied.

1) Determination of the scope of finance and financial law is of basic importance and it influences the whole contents of discourse, including elementary and specialistic handbooks.

Nowadays financial law regulates almost all spheres of public economy. Beside the traditional spheres of the budget and taxes, it includes such spheres as the system of settlement of monetary accounts, the credit system, the foreign currency system, the insurance system, the financial system of nationalised enterprises, and the international system of financial law. The solutions accepted for these spheres form consistent systems included in the general legal-financial system of the state.

As regards presentation, not all of the above mentioned spheres are a subject of discourse. Some handbooks omit e.g. the insurance, which does not seem justified. Insurance includes so many problems definitely financial, which are so inter-related that irrespective of the regulations of labour law and insurance law, they form a consistent financial system, which cannot be ignored in the doctrine of finance and financial law.

Another sphere, which is lately very rarely included in financial law, is the fiscal penal law. Inclusion of these matters in financial law is supported by the reasons of financial solutions of substantive law; combining them with penal law is justified by the rules of procedure. It cannot be neglected, however, that the fiscal penal law, although largely modelled upon general penal law, must also take into consideration the specific financial features of occurrences and phenomena, which speaks in favour of including now that sphere in financial law.

Also the sphere of occurrence of financial law in the range of solutions covered by international law is wide, what results from the fact that most international contracts involve financial effects. Along with development of new economic unions, including the Council for Mutual Economic Assistance (Comecon), and economic contracts of cooperation between different countries, large parts of those contracts are covered by financial norms. The above reasons favour the idea of including the international financial law in discourse and handbooks of finance and financial law.

Also the problems of financial administration, principles and forms of control cannot be omitted in the discourse and handbooks. The role and structure of financial mechanism are today so extensive that they cannot be embraced within the rights and structures of other organs and state administration. Some handbooks of administrative law simply overlook these questions.

Because of the wide and topically extensive range regulated nowadays by financial law, it is necessary to arrange for more and more specialistic lectures, which does not relieve, however, from the necessity of pointing out these various problems also in the discourse and elementary handbooks.

2) Another problem is the question of presentation of financial matters in particular handbooks. Considering the model of theoretical academic course as one of the variants, an approach could be accepted in which the presentation should have mostly a synthetic character, instead of a normative-descriptive one. The very description of constructions should serve as an example of general characteristics.

The problem is also connected with a necessary choice of the method of presentation: either the static method of characterising the normative state of the day, or the historical method showing the establishment of particular institutions

and phenomena during a certain period of time. The second method has important interpretative values, since it allows a better understanding of the origins of constructions and their modifications, thus enabling a penetrating analysis of both cancelled and binding solutions. Application of this method also reduces the disadvantage of handbooks getting outdated, since it allows a presentation of possibilities of application of various solutions.

Purposeful and even necessary is a presentation of particular problems and normative financial solutions against a wide background of the whole public economy, and also in a comparative aspect, showing not only solutions applied in Poland, but also in other countries. Adaptation of the comparative method develops the knowledge of students, showing many possible structural solutions, which they may encounter in the future.

3) The last group of selected problems is connected with the possibility of adaptation of various methods of editorial presentation of the matters. It seems advantageous to use tables showing statistically the importance of solutions applied. It is also worth-while to analyse in a broader way the judicial decisions, especially in specialistic handbooks. Also the use of different type for printing can be suggested, to distinguish the main text from the accessory one. One of the doubtful matters is also the method of introducing to handbooks of sets of problems and questions. They are desirable if they have a character of problems, and not detailed questions of examination character.

Assuming that financial law belongs to difficult and complicated disciplines, some possibilities of improvement of didactic forms can be seen not in oversimplification of handbooks, but mostly in improvement and modernization of editorial techniques. Another improvement would be a reasonable division of the matters of finance and financial law between lectures, practical classes and seminars.