

JERZY MAŁECKI

BODŹCE I SANKCJE PRAWNOFINANSOWE

Działalność ludzka ma zasadniczo charakter świadomy i celowy. Na proces motywacyjny, w wyniku którego ludzie podejmują decyzje, składają się trzy czynniki: potrzeba, motyw i bodziec¹. Potrzebę odczuwa się jako brak, który stara się zaspokoić. Wiele zaś czynników natury biologicznej i społecznej zmusza ludzi do zaspokojenia różnorodnych potrzeb. Im zaś brak jest bardziej dotkliwie odczuwany, tym potrzeba jest silniejsza. Potrzeba zaspokajania braków stwarza więc przesłanki do takiego lub innego działania, czyli powoduje powstanie motywów określonego działania. Motywy te powstają w świadomości ludzi na skutek impulsów dawanych z zewnątrz, przy czym każdy z nich ma charakter kierunkowy, jest impulsem ku czemuś². Impulsy, będące w istocie rzeczy pewnymi zachętami czy elementami materialnego zainteresowania, powodują zrodzenie się motywów działania w określonym kierunku, a następnie przez motywy i potrzeby — samo działanie. Narzędzia uruchamiania motywów lub sterowania postępowaniem ludzkim określa się jako bodźce³. Bodźcami ekonomicznymi tego rodzaju impulsy można nazwać dlatego, że sferą ich oddziaływania jest działalność gospodarcza, a ponadto impulsy te mogą wywoływać u ludzi zainteresowanie materialne.

W samej literaturze ekonomicznej bodźce ekonomiczne są rozmaicie określane przez różnych autorów, między innymi jako: środki, układy stosunków między ludźmi, sytuacje. Są one także identyfikowane z cenami, stopą procentową, zyskiem, rentownością, podatkiem itp., a nawet z nakazami planowymi czy wskaźnikami dyrektywnymi⁴. W opra-

¹ E. Kocierz, *Z teorii bodźców ekonomicznych*, Warszawa 1970, s. 13 i nast.

² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1958, s. 31.

³ J. Reykowski, *Teoria motywacji a zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 98 i nast.

⁴ Por. np. A. Firlejczyk, *Finansowe instrumenty zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi*, Warszawa 1972, s. 21; J. Boguszewski, *System ekonomiczno-finansowy a bodźce w sferze reprodukcji majątku trwałego*, *Studia Finansowe* 1973, nr 25, s. 6 i nast.; J. Mujżel, *Problemy teorii bodźców zespołowych w gospodarce socjalistycznej*, *Ekonomista* 1965, nr 6, s. 1378.

cowaniu za bodziec ekonomiczny uznawać się będzie każdą wielkość lub zjawisko ekonomiczne, powodujące lub stanowiące określoną sytuację, po której następuje reakcja. Bodźce ekonomiczne są kategorią występującą w każdej formacji społeczno-ekonomicznej, z którymi można się liczyć lub nie liczyć, w większym lub mniejszym stopniu uwzględniać w podejmowanych decyzjach gospodarczych. Z tego punktu widzenia można wyodrębnić wiele teoretycznych możliwości wykorzystania bodźców w kierowaniu procesami gospodarczymi. Organy zarządzające mogą między innymi nie uznawać istnienia takich czy innych bodźców i ich motywacyjnego działania, a cele społeczno-gospodarcze osiągać za pomocą innych instrumentów. Mogą również przyznawać, że określone bodźce istnieją i działają we właściwym kierunku, lecz ich nie wykorzystywać z różnych przyczyn, natomiast założone cele społeczno-gospodarcze osiągać za pomocą innych niż bodźce ekonomiczne środków na przykład nakazów lub zakazów. Po trzecie, można wreszcie uznać, że bodźce istnieją i działają w określonym kierunku oraz wykorzystywać ich działanie wraz z innymi środkami ekonomicznego oddziaływania. W końcu możliwa jest i tego rodzaju sytuacja, że potwierdzając istnienie bodźców naturalnych i ich działanie w określonym kierunku, centrum decyzyjne może modyfikować istniejące bodźce naturalne w celu osiągnięcia założonych celów mniejszym nakładem sił i środków, tworzyć nowe, tak zwane stanowione przez prawo, bodźce.

Wydaje się, że dla socjalistycznego systemu gospodarowania najbardziej efektywna jest ostatnia możliwość, polegająca z jednej strony na pełnym wykorzystaniu istniejących, a działających w pożądanym kierunku bodźców naturalnych i tworzeniu dla nich warunków wzmacniających ich skuteczność. Z drugiej natomiast strony, tworzenie w ramach istniejących stosunków produkcji nowych, stanowionych przez prawo bodźców ekonomicznych, mających działać w określonym kierunku. Tendencja do jednoczesnego wykorzystywania naturalnych i stanowionych przez państwo bodźców ekonomicznych do realizacji celów gospodarczych, charakterystyczna jest zarówno dla współczesnego ustroju kapitalistycznego, jak i ustroju socjalistycznego⁵. Mimo że gospodarka rynkowa rozwija się pod przemożnym wpływem naturalnych bodźców ekonomicznych, ustawodawstwo w pewnym stopniu ogranicza wpływ bodźców naturalnych lub modyfikuje kierunki ich oddziaływania. Działalność prawotwórcza stwarza także nowe bodźce ekonomiczne, które można określić jako bodźce prawnoekonomiczne, ponieważ ich działanie opiera się na odpowiednich regulacjach prawnych, jak na przykład w przypadkach podatków środowiskowych czy subwencji na cele ochrony środowiska.

⁵ M. Weralski, *Prawnofinansowe zagadnienia przedsiębiorstw socjalistycznych*, Warszawa 1969, s. 84 i 85.

W ustroju socjalistycznym centralne planowanie gospodarce ogranicza rolę naturalnych bodźców ekonomicznych w procesach podejmowania decyzji. Większego znaczenia natomiast nabierają nakazy i zakazy prawne oraz bodźce ekonomiczne stanowione przez prawo. Doświadczenia pokazują jednak, że nie wszystkie decyzje dają się przekazać za pomocą nakazów czy zakazów, że nie mogą być one jedynymi instrumentami planowego zarządzania gospodarką narodową. Jednym z zasadniczych determinantów stosowania nakazów i zakazów oraz bodźców jest obowiązujący w danym okresie model zarządzania. Wydaje się, że stosowanie nakazów i bodźców w systemach zarządzania gospodarką socjalistyczną winno być oparte na zasadach celowości, elastyczności, harmonijności, oszczędności⁶. Ponieważ zadaniem każdego bodźca jest pobudzenie do realizacji określonego celu (np. recyklingu odpadów), gdy cel straci swoją wagę i aktualność, bodziec powinien być wycofany. Zasada celowości wymaga także tego, aby przy realizacji pewnych zadań wybrać najbardziej optymalne sposoby ich osiągnięcia z punktu widzenia maksymalizacji efektów lub minimalizacji nakładów. Nie można bowiem w żadnym wypadku fetyszyzować bodźców ekonomicznych tylko dlatego, że są bodźcami. W sytuacjach, gdy na przykład zanieczyszczenie środowiska zagraża zdrowiu i życiu człowieka, celowsze niekiedy będzie posłużenie się instrumentami działającymi szybciej, co charakteryzuje system nakazowy. Nie wymaga on — jak oddziaływanie za pomocą bodźców — przystosowania się do danej sytuacji, przeprowadzenia w tym zakresie kalkulacji wynikającej z rachunku ekonomicznego. Zmienność zaś celów i sytuacji musi za sobą w każdym przypadku pociągać zmianę nakazów i bodźców, co powinno być istotą zasady elastyczności działania w praktyce. Stosowanie nakazów i bodźców powinno być wreszcie oparte na zasadzie harmonijności, powinny być one wewnętrznie zgodne i działać w jednym kierunku lub w różnych, pod warunkiem, że te kierunki działania wzajemnie się uzupełniają, potęgują, a przynajmniej nie są sprzeczne. Jednym z postulatów pod adresem racjonalnego ustawodawcy jest oszczędność używania nakazów i bodźców dla wyznaczania postępowań ludzkich. Zbyt duża liczba i szczegółowość regulowania postępowań ludzkich grozi zawsze kolizją lub konkurencyjnością nakazów i bodźców, stwarzając przy tym tendencje inflacyjne i obojętność na wyznaczone zachowania.

Zakładając, że system bodźców ekonomicznych zostanie prawidłowo skonstruowany oraz że zostaną stworzone warunki do ich działania zgodnie z wyznaczonymi celami, rola bodźców ekonomicznych w gospodarce socjalistycznej polega, najogólniej rzecz biorąc, na zainteresowaniu podmiotów gospodarujących w racjonalnym działaniu z punktu widzenia

⁶ Por. np. S. Borkowska, *Nakazy i bodźce a model przedsiębiorstwa*, Warszawa 1971, s. 79 i nast.

maksymalnego zaspokojenia potrzeb społecznych, przy wykorzystaniu stojących do ich dyspozycji środków. Jeżeli system bodźców ekonomicznych jest nieprawidłowo skonstruowany lub gdy mimo prawidłowej konstrukcji nie zostaną stworzone warunki do realizacji założeń, bodźce ekonomiczne będą działały w nim od założonego kierunku, stanowiąc antybodźce. Działanie antybodźców (czyli zespołu impulsów działających w odmiennym od założonego kierunku) można usunąć przez zmianę dotychczasowych bodźców prawnoekonomicznych lub warunków w jakich one dotychczas funkcjonowały.

Znaczną część bodźców ekonomicznych stanowią bodźce finansowe regulowane normami prawa. Samo pojęcie bodźców prawnofinansowych jest sporne w literaturze ekonomicznej i prawniczej. Wydaje się, że te trudności spowodowane są w teorii między innymi sporami co do istoty finansów, tym czy bodźcowe oddziaływanie instrumentów finansowych można traktować jako odrębną funkcję finansów oraz kiedy instrumenty finansowe adresowane do podmiotów gospodarujących nabierają charakteru bodźców. Dotychczasowe dyskusje nie doprowadziły do ujednoczenia rozumienia pojęcia i funkcji finansów w gospodarce socjalistycznej⁷. Wszystkie znane kryteria i definicje okazują się bądź nieściśle, bądź zbyt wąskie lub zbyt szerokie, toteż żadna z tych definicji nie została ogólnie zaakceptowana; przeważnie nie są one przestrzegane nawet przez tych autorów, którzy sami je zaproponowali. Ograniczanie przedmiotu nauki finansów i prawa finansowego tylko do procesów gromadzenia i wydatkowania zasobów pieniężnych, pozostawiłoby poza przedmiotem badań wiele zjawisk, w których pieniądź nie występuje w postaci strumieni lub zasobów, lecz jako tak zwane kategorie pieniężne (np. stopa oprocentowania kredytów, stawki podatkowe, stawki amortyzacyjne, pieniężne wskaźniki i mierniki oceny działalności gospodarczej, ceny, płace). W praktyce tego rodzaju kategorie pieniężne — mimo deklaracji — są przedmiotem szerokich rozważań w licznych podręcznikach czy opracowaniach monograficznych z zakresu finansów i prawa finansowego. Niezmiernie trudno jest więc niekiedy określić, kiedy pewna kategoria przestaje być finansową, a pozostaje zjawiskiem pieniężnym nieinteresującym nauki finansów i prawa finansowego. Stąd chyba wynika praktyczny postulat, ażeby przez finanse rozumieć po prostu zjawiska i procesy pieniężne⁸.

Zdając sobie sprawę ze spornych zagadnień, celowe wydaje się przyjęcie szerokiej definicji bodźców finansowych, rozumianych jako wszelkie bodźce pieniężne. W tym więc ujęciu bodźcami finansowymi będą wszelkie sytuacje, w których motywem działania ludzi są określone efekty

⁷ Por. m. in. *Istota i funkcje finansów socjalistycznych. Zagadnienia dyskusyjne*, praca zbiorowa, Warszawa 1965.

⁸ S. Bolland, *Wstęp do nauki finansów*, Warszawa 1976, s. 6 - 10.

pieniężne⁹. Innymi słowy — bodźcami finansowymi są te wszystkie instrumenty pieniężne, które powodują lub powinny powodować określone skutki ekonomiczne, pobudzając podmioty gospodarujące do określonego działania. W państwie socjalistycznym tak rozumiane bodźce finansowe są z reguły tworzone i regulowane normami prawnofinansowymi. Zakres występowania bodźców prawnofinansowych ulega rozszerzaniu z uwagi na tendencję przechodzenia do parametrycznych form zarządzania gospodarką¹⁰ oraz rozszerzanie się zakresu publicznej gospodarki finansowej. Są one charakterystyczne przede wszystkim dla kierowania działalnością organizacji gospodarczych, ale elementy bodźcowe (czynne lub bierne) występować mogą również w systemie finansowym jednostek nieprodukcyjnych.

Z problematyką bodźców prawnofinansowych i ekonomizacją prawa¹¹ łączy się pomijane dotychczas w teorii zagadnienie charakteru prawnego norm parametrycznych. W literaturze ekonomicznej normy parametryczne są różnie określane. Tak na przykład niektórzy łączą pojęcie norm parametrycznych ze wszelkiego rodzaju wielkościami ekonomicznymi, ujętymi w formie skonkretyzowanej, na przykład zaliczają do nich normy amortyzacji, stopę zysku, ceny, stopę podatkową itd.¹² Inni natomiast wiążą normy parametryczne z bodźcowym oddziaływaniem¹³, a także z możliwością dokonywania przez podmioty gospodarujące wyboru kierunków swego działania¹⁴. Wydaje się, że słusznie można upatrywać istotę norm parametrycznych w bodźcowym oddziaływaniu, gdzie występuje połączenie nakazu z możliwością wyboru zmiennych elementów dyspozycji normy prawnofinansowej¹⁵. Parametry są takim narzędziem planowania centralnego, w ramach którego zamiast szczegółowego programowania działalności jednostek gospodarczych, rozwija się w drodze prawnej

⁹ Por. np. M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1978, s. 62; J. Swatler, *Bodźce finansowe w gospodarce środkami trwałymi*, Warszawa 1973.

¹⁰ Por. np. Gajl, *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1980, s. 114 i nast.; Z. Fedorowicz, *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974, s. 45 i nast.

¹¹ M. Weralski, *Kategorie ekonomiczne a instytucje prawne*, w: *Prawo a ekonomia*, Warszawa 1976; N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 23 i n.; J.M. Oliver, *Law and economics. An introduction*, London 1979, s. 13 - 31.

¹² H. Sobis, *Rachunek kosztów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wrocław 1968, s. 20 i nast.

¹³ Z. Fedorowicz, *Ceny i akumulacja finansowa w gospodarce uspołecznionej. Studium teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 90 i nast.

¹⁴ J. Więckowski, *Mechanizm sterowania organizacjami przemysłowymi*, Warszawa 1975, s. 162-213.

¹⁵ Por. W. Nykiel, *Norma parametryczna*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego 1977, seria I, z. 19, s. 140 i nast.; N. Gajl, *Instrumenty finansowe...*, s. 36 i 37.

programowanie mechanizmów i instrumentów sterujących. W odróżnieniu od bezpośrednich nakazów i zakazów dotyczących wyników działalności organizacji gospodarczych, parametry określają dla tych organizacji warunki podejmowania rozstrzygnięć, przez podanie ich finansowych konsekwencji, z pozostawieniem decydującym podmiotom pewnej sfery wyboru¹⁶.

Normy parametryczne z uwagi na użyte zwroty w przepisach prawnych: „zezwała się”, „może” „ma prawo” wykazują pewne podobieństwo do znanych w teorii prawa tak zwanych norm kompetencyjnych, które jakimś podmiotom przyznają kompetencję („możność prawną” w jednym ze znaczeń tego terminu) dokonania określonej czynności konwencjonalnej ze skutkiem takim, że przez jej dokonanie powstanie lub zaktualizuje się obowiązek określonego zachowania się adresatów tej normy¹⁷. Sens przepisów uprawniających użytych w aktach normatywnych może być bardzo różnorodny¹⁸. „Zezwolenie” może być na przykład informacją dla adresatów o braku zakazu w określonej sferze działalności finansowej lub o uchyleniu takiego zakazu, może oznaczać dla innych organów państwowych zakaz ingerencji w określoną sferę działalności przedsiębiorstw, może oznaczać możliwość przyjęcia świadczenia ze strony zobowiązanego i to bez obowiązku zwrotu tego świadczenia, w niektórych przypadkach zwroty te służą zaś do sformułowania normy kompetencyjnej czy przynajmniej fragmentów normy kompetencyjnej określających, kto w jakich okolicznościach, przez jakie zachowanie dokonuje czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie. We wszystkich tych rozumieniach, w przepisach prawnofinansowych może być użyta norma parametryczna, stąd też czynności interpretacyjne są nadzwyczaj złożone¹⁹. Tym zaś, co dodatkowo przysparza trudności interpretacyjnych przepisów prawnych zawierających parametry w stosunku do tradycyjnych norm kompetencyjnych, są dodatkowe obok „możności prawnej” — uzupełnienia i konkretyzacje. Normy parametryczne nie tylko dają możliwość prawną takiego lub innego zachowania się, ale jednocześnie informują adresata normy o skutkach takiego czy innego wyboru zachowania. Te dodatkowe informacje przybierają niekiedy charakter wielkości liczbowych (względnych lub bezwzględnych), niekiedy w postaci skomplikowanych formuł matematycznych charakteryzujących współzależności między określonymi elementami ekonomicznymi. Częścią składową każdej normy parametrycz-

¹⁶ R. Malinowski, *Charakter prawny parametrów ekonomicznych w świetle założeń systemu WOG*, Państwo i Prawo 1978, nr 2, s. 20.

¹⁷ Por. szerzej Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969, nr 4, s. 33 i nast.

¹⁸ Por. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 130 - 134.

¹⁹ Por. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 245 i nast.

nej są więc bodźce finansowe, mające skłonić adresata normy prawnej do zachowania się najbardziej optymalnego, wyboru tego rozwiązania, które odbije się dodatnio na jego sytuacji finansowej.

Klasyfikacja bodźców prawnofinansowych może być różnie przeprowadzana, w zależności od przyjętych kryteriów. I tak z uwagi na kryterium podmiotowe, adresata impulsu wynikającego z normy prawnej, bodźce finansowe mogą być skierowane do osób fizycznych oraz organizacji gospodarczych²⁰. Oczywiście taki dychotomiczny podział bodźców opiera się na pewnym uproszczeniu. Bowiem i bodźce prawnofinansowe dla organizacji gospodarczych są szczególnym rodzajem bodźców zespolonych, pobudzających osoby fizyczne, reprezentujące te jednostki, do działania w określonym kierunku, perspektywą uzyskania określonych korzyści pieniężnych przez te jednostki i to niezależnie od ewentualnego udziału w tych korzyściach kierownictwa.

Kryterium przedmiotowe klasyfikacji bodźców, a więc do jakiej działalności mają one pobudzać, pozwala na wyróżnienie tak zwanych bodźców syntetycznych i bodźców kierunkowych lub wyspecjalizowanych. Bodźce syntetyczne to takie, które uzależniają korzyści pieniężne od całości kształtu działalności podmiotu gospodarującego, natomiast bodźce wyspecjalizowane mają pobudzać do realizacji wąskich zadań odcinkowych. W literaturze finansowej dyskusyjne jest zagadnienie, na jakie bodźce syntetyczne lub wyspecjalizowane — należy położyć większy nacisk w konstruowanych systemach zarządzania gospodarką narodową²¹. I tak na przykład wyrażane jest zdanie, że więcej argumentów przemawia na korzyść prostego rozwiązania, na rzecz bodźców syntetycznych. Im więcej jest bowiem działających obok siebie bodźców szczegółowych, tym mniej prawdopodobne staje się prawidłowe uchwycenie występujących pomiędzy nimi współzależności, tym trudniej jest w sposób niesprzeczny ukształtować ceny i sposób liczenia²². Natomiast zaletą bodźców wyspecjalizowanych jest to, że mogą być one zarówno wprowadzane tam, gdzie chodzi o dodatkowe, silniejsze pobudzenie adresatów norm prawnych do działania w kierunku uznanym za szczególnie ważny lub tam gdzie bodziec syntetyczny w ogóle nie funkcjonuje²³. O zastosowaniu takich, a nie innych bodźców prawnofinansowych powinien decydować charakter podejmowanych zadań, model zarządzania gospodarką naro-

²⁰ Por. A. Firlejczyk, *Finansowe instrumenty zarządzania...*, s. 23 i nast.; Z. Fedorowicz, *System finansowo-ekonomiczny uspołecznionych przedsiębiorstw przemysłowych*, Warszawa 1974, s. 299 i nast.; M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, s. 66 i 67.

²¹ Por. np. B. Fick, *Koordinacja bodźców syntetycznych i wyspecjalizowanych*, w: *Bodźce ekonomiczne w przedsiębiorstwie przemysłowym*, Warszawa 1963, s. 118 i nast.

²² Por. A. Wakar, *Morfologia bodźców ekonomicznych*, Warszawa 1963, s. 152.

²³ Por. M. Kalecki, *W sprawie działania bodźców ekonomicznych (uwagi dyskusyjne)*, Nowe Drogi 1962, nr 1.

dową i występujące w tym zakresie relacje prawne między różnymi podmiotami.

Pojęcie sankcji prawnej jest zagadnieniem spornym w teorii. To, co nazywamy sankcją prawną a co nie, wydaje się mieć w dużym stopniu charakter konwencjonalny i zależy od przyjęcia sposobu interpretacji przepisów prawnych²⁴. Normy prawa finansowego wyznaczają adresatom niekiedy bardzo uciążliwe obowiązki. I tak na przykład w zakresie ochrony środowiska mogą one stawiać przed wyborem tylko mniejszego zła: zainstalować i eksploatować urządzenia chroniące środowisko i ponosić znaczne nakłady finansowe z tym związane (zmniejszające zysk) albo płacić podatki środowiskowe lub kary pieniężne za naruszenie poszczególnych komponentów środowiska.

Za najbardziej celowe rozumienie sankcji prawnej w płaszczyźnie językowej można przyjąć te następstwa (skutki) naruszenia prawa przez adresata, które powstają przez przymusowe działanie organów państwowych, a które według oceny ustawodawcy powinny wywoływać u adresata powstanie sytuacji niekorzystnej w relacji do sytuacji zastanej oraz są traktowane przez niego jako kara za naruszenie prawa²⁵. Wytworzenie sytuacji niekorzystnej przez organy państwowe na gruncie prawa finansowego realizowane może być albo poprzez uniemożliwienie urzeczywistnienia spodziewanej korzystnej sytuacji finansowej, albo też poprzez pozbawienie adresata normy prawnej naruszającej istniejący nakaz; korzystnej sytuacji finansowej²⁶. Tego rodzaju rozumienie sankcji prawno-finansowej pozwoli również na odróżnianie tej kategorii od tak zwanych bodźców prawnofinansowych, które nie stwarzają dla adresatów żadnych niekorzystnych sytuacji, ani też nie powstały w wyniku naruszenia nakazów i zakazów. Bodźce prawnofinansowe charakteryzują się tym, że polepszają sytuację finansową adresata oraz są swego rodzaju „nagrodą” za zachowanie się w sposób wskazany w normach prawnych. Dlatego też niecelowe wydaje się przenoszenie na grunt języka prawniczego i prawnego używanych w literaturze ekonomicznej nazw „bodźców pozytywnych” i „bodźców negatywnych”. Swego czasu próby tego rodzaju niezbyt udanej inkorporacji próbowano dokonać do takich nazw jak: dodatnia i ujemna akumulacja czy dodatni i ujemny podatek.

²⁴ J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961, s. 125 - 128; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawo znawstwa*, Warszawa 1930, 152 - 157, 159 - 160.

²⁵ J. Śmiałowski, *Pojęcie i analiza sankcji prawnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze nr 9, Kraków 1962, s. 263 - 280; M. Mazurkiewicz, *Odpowiedzialność finansowa za naruszenie dyscypliny budżetowej w PRL*, Wrocław 1968, s. 83-87; E. A. Rowiński, *Osnownyje woprosy tieorii sowietskogo finansowego prawa*, Moskwa 1960, s. 125-126.

²⁶ Por. D. Krzemińska, *Zakres odpowiedzialności finansowej przedsiębiorstwa państwowego w gospodarce materiałami*, w: *Czynniki finansowe w sterowaniu działalnością przedsiębiorstw państwowych*, Poznań 1978, s. 80 i nast.

Przyjmując podany sposób rozumienia sankcji prawnych, trudno zaliczyć do ich zakresu na przykład przewidziane art. 86 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska tak zwane opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, zwanych dalej podatkami środowiskowymi²⁷. Nie można ich bowiem żadną miarą traktować „jako kary za naruszenie norm prawnych”²⁸. Cechą charakterystyczną owych kategorii finansowych jest pozostawianie wyboru zachowania adresatowi normy prawnej. Płacenia podatku środowiskowego nie można traktować jako kary za naruszenie jakiegoś nakazu, ale świadomy i dozwolony przez prawo wybór postępowania. Z przeprowadzonego zaś przez podmiot gospodarujący rachunku ekonomicznego lub w sytuacji przymusowej (np. spowodowanej brakiem środków pieniężnych lub niewystarczającą podażą urządzeń chroniących środowisko czy tzw. mocy przerobowych) podjęli oni dozwoloną przez prawo decyzję korzystania ze środowiska. Za to gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (dozwolonych przez prawo), zostali zobowiązani do ponoszenia świadczeń podatkowych, będących formą rekompensaty strat społecznych.

W literaturze prawnofinansowej przytaczane jest także szersze rozumienie sankcji prawnej²⁹. Twierdzi się, że przymuszenie do określonego zachowania się pod rygiorem zastosowania sankcji prawnofinansowych może posiadać dwojaki charakter. Sytuacja przymusowa może więc wynikać bezpośrednio z nakazu lub zakazu zawartego w dyspozycji normy prawnej lub pośrednio z odpowiednich regulacji prawnych, tworzących określone sytuacje nękające niekorzystnymi konsekwencjami ekonomicznymi. Cechą charakterystyczną owych sankcji prawnofinansowych wynikających jedynie pośrednio z odpowiednich regulacji prawnych, tworzących określone sytuacje grożące niekorzystnymi konsekwencjami ekonomicznymi, jest fakt, że sankcje te występują w przypadkach, gdy określone zachowanie adresatów nie jest wyraźnie przez prawo nakazane lub zakazane. Jedynie pośrednio można domniemywać takiego zachowania jako pożądanego przez ustawodawcę, z uwagi na niekorzystne ukształtowanie się sytuacji finansowej w przypadku zachowania odmiennego. W tym ujęciu występuje wyraźne podobieństwo tego sposobu rozumienia sankcji prawnofinansowych z omówionymi poprzednio bodźcami prawnofinansowymi.

Wydaje się, że jednym z zadań nauki prawa powinno być dążenie do możliwie jednolitego rozumienia i stosowania podstawowej terminologii prawniczej. Pojęcie sankcji prawnej ma swoje ugruntowane znaczenie w teorii prawa, związane z „karą” za nieprzestrzeżenie obowiązków

²⁷ Dz.U. z 1980 r., nr 3, poz. 6.

²⁸ Por. W. Łączkowski, *Opłaty o charakterze sankcyjnym w przedsiębiorstwach socjalistycznych*, *Finanse* 1976, nr 6, s. 38 i nast.

²⁹ M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, s. 67 - 71.

prawnych. Dlatego nie ma potrzeby nazywania sankcjami prawnofinansowymi tego rodzaju norm prawnych, które powodują niekorzystne konsekwencje o charakterze finansowym, a dane zachowanie nie jest zakazane albo nakazane. Reguły prawnego zachowania określonego w takich sytuacjach są charakterystyczne dla norm kompetencyjnych z wbudowanymi w nie parametrami. Informują one bowiem adresata o warunkach postępowania i osiągniętych w danych warunkach korzyściach finansowych, pozostawiając sam wybór do swobodnej decyzji. Osiągane zaś korzyści finansowe są treścią dyspozycji normy prawnej czy normy sankcjonowanej, są bodźcami do wyboru przez adresata najkorzystniejszego z punktu widzenia jego sytuacji finansowej postępowania.

Dyrektywą socjotechniczną pod adresem każdego ustawodawcy, warunkującą skuteczne działanie prawa — powinna być dążność do minimalnego operowania sankcjami³⁰. Inflacja sankcji prawnych (tak charakterystyczna dla prawa finansowego) grozi zawsze małą skutecznością z uwagi na uodpornienie potencjalnych adresatów, szczególnie jeżeli są skierowane do jednostek gospodarki społecznej. Sankcja prawna powinna być czymś zupełnie wyjątkowym w prawie finansowym, ale i rygorystycznie stosowana w tych niewielu sytuacjach. Dla regulacji procesów gospodarczych celowsze wydaje się posługiwanie w szerszym stopniu normami kompetencyjnymi wraz z bodźcami finansowymi w nich zawartymi.

STIMULANTS ET SANCTIONS DE LA LEGISLATION FINANCIERE

Résumé

Les régulations contemporaines de la législation financière sont basées sur de nombreuses prémisses économiques étant les symptômes d'un phénomène beaucoup plus large, à savoir l'emprise de l'économie sur le droit. Le transfert des constructions économiques dans les dispositions juridiques et les difficultés théoriques résultent de cette situation.

Le problème des stimulants et des sanctions dans la législation financière peut, servir d'exemple du procédé nommé ci-dessus. Dans cet article sont présentées les différentes interprétations de ces notions, la convention de leur application dans le droit financier y est proposée également. Tous les instruments pécuniaires qui causent ou devraient causer les résultats économiques concrets, suivis des actions adéquates porteraient donc le nom des stimulants de la législation financière. Par rapport aux expressions employées dans les dispositions de ce domaine les stimulants ressemblent beaucoup aux normes de la compétence, leur construction étant munie des paramètres.

Quant aux sanctions de la législation financière, on propose de les lier uniquement à la violation des devoirs juridiques et à la création de la situation financière désavantageuse. Elles signifient la peine qui suit la violation des devoirs.

³⁰ Por. A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa*, Warszawa 1957, s. 104 - 107.