

## **GENERALNE KLAUZULE ODSYŁAJĄCE W PRAWIE FINANSÓW PUBLICZNYCH**

*General referencing clauses in public finance law*

### **ABSTRACT**

General clauses are widely used in various branches of law. They are of interest to legal theorists, practitioners, and dogmatists alike. This article presents the issue of general clauses and their occurrence in public finance law. The article contains theoretical remarks on the construction and function of the discussed type of general clause. In the further part of the paper three general clauses occurring in the Public Finance Act are characterised: public interest, important state interest and principles of fair competition. The criteria for understanding and the purpose of each concept are presented to show the importance of general clauses for individual legal institutions. The concept of the rule of law and the importance of general clauses for its implementation are discussed.

**Keywords:** general clauses, rule of law, public interest, important state interest, principles of fair competition

### **1. UWAGI WSTĘPNE**

W niniejszej pracy zostanie omówiona problematyka klauzul generalnych w prawie finansów publicznych oraz ich znaczenia i funkcji. Przedstawione zostanie także pojęcie i funkcje generalnych klauzul odsyłających. Generalne klauzule odsyłające występują w prawie finansów publicznych i mają na celu ochronę praworządności oraz rozluźnienie sztywnych ram norm prawnych wyrażonych w ustawie o finansach

publicznych<sup>121</sup>. Konstrukcja prawa finansów publicznych w sposób pozwalający prowadzić bezpieczną i skuteczną gospodarkę jest możliwa także wskutek wprowadzania przez ustawodawcę tych zwrotów. Kryteria, do jakich odsyłają klauzule generalne pozwalają nakierować organy stosujące prawo na odpowiednie wartości a co za tym idzie ujednoczyć praktykę stosowania prawa przez wprowadzenie jednolitości oceny. Sformułowane problemy badawcze zostaną dowiedzione w niniejszej pracy.

## 2. POJĘCIE GENERALNYCH KLAUZUL ODSYŁAJĄCYCH

Na obecnym etapie rozwoju prawa pożądanym efektem jest by normy prawne obowiązywały jak najdłużej. Europejskie systemy prawne już dawno zrezygnowały z norm kazuistycznych na rzecz norm generalnych i abstrakcyjnych. Cel „długowieczności” prawa osiągnąć jest przez prawodawcę w dwojaki sposób. Pierwszym z nich jest, właśnie stanowienie norm o charakterze generalnym tj. takich, które są adresowane do szerokiego kręgu adresatów, oraz abstrakcyjnym, czyli takim, że ich dyspozycja da się zastosować w różnorodnych stanach faktycznych w przyszłości. Drugi sposób, w jaki prawo może pozostawać aktualne przez długi czas jest wprowadzenie do przepisów zwrotów niedookreślonych. Można je zdefiniować z punktu widzenia logicznego oraz funkcjonalnego, a więc tego, jaką funkcję mają spełniać w tekście prawnym.

Biorąc za kryterium logiczny charakter zwrotów niedookreślonych są one po prostu nazwami nieostryimi tzn. takimi, których zakres nie jest ściśle określony<sup>122</sup>. Ścisłość zakresu przejawia się w łatwości określenia zbioru desygnatów danej nazwy. w przypadku nazw nieostrych mamy do czynienia z trzema zbiorami desygnatów, desygnaty, które niewątpliwie należą do zbioru jakiejś nazwy, desygnaty, które niewątpliwie do niego nie należą oraz desygnaty, co do których istnieją wątpliwości czy należą, czy nie należą do zakresu danej nazwy.

Z punktu widzenia funkcjonalnego zwroty niedookreślone są upoważnieniem organu stosującego prawo oraz adresatów do wykorzystywania w procesie decyzyjnym stosowania prawa czy realizacji postanowień dyspozycji kryteriów takich jak fakty, oceny, oraz normy, które pozostają w sferze pozaprawnej<sup>123</sup>, które w założeniu

---

<sup>121</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako: u.f.p.

<sup>122</sup> O. Nawrot *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2007, s. 62.

<sup>123</sup> L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 14.

prawodawcy mają doprowadzić do powstania luzu decyzyjnego. Kryterium, do jakiego ustawodawca odsyła adresata norm czy organ stosujący prawo pozwala podzielić zwroty niedookreślone na dwie grupy. Należy pamiętać jednak, że immanentną cechą zwrotów niedookreślonych jest element ocenny. Była już o tym mowa wyżej.

Pierwszą z nich są zwroty szacunkowe. Można je zdefiniować w sposób negatywny. Zwrotami szacownymi są te zwroty niedookreślone, które nie są generalnymi klauzulami odsyłającymi. Konieczność definiowania negatywnego wyniku ze złożoności pojęcia generalnych klauzul odsyłających. Rozwijając powyższą definicję należy zwrócić uwagę na fakt, że zwroty szacunkowe nie mają zabarwienia aksjologicznego.

Przykładami zwrotów szacunkowych są ważniejsze źródła dochodu, ważniejsze rodzaje wydatków, czy poważne zaburzenie w gospodarce zawarte odpowiednio w art. 182 ust. 5 pkt 1 i 3 oraz art. 64 ust. 2 pkt 3 lit. b u.f.p. Jak widać na przedstawionych wyżej przykładach, nie są one nacechowane aksjologicznie.

Zwroty niedookreślone zawierają dwa elementy. Pierwszy z nich to opis faktów np. źródło dochodów, rodzaje wydatków, zaburzenia w gospodarce. Stwierdzenia istnienia faktu w pozaprawnej rzeczywistości pozwala na zastosowanie danej normy prawnej. Drugim elementem jest element ocenny<sup>124</sup>, który determinuje kwalifikację danego zdarzenia, pozwala napełnić go treścią. W zaprezentowanych przykładach są to wyrażenia takie jak „ważne”, „poważne”. Można powiedzieć, że to ten element powoduje powstanie luzu decyzyjnego.

Drugim rodzajem zwrotów niedookreślonych są generalne klauzule odsyłające. Przez generalne klauzule odsyłające nauka rozumie te ocenne zwroty niedookreślone, które odsyłają podmiot podejmujący decyzję do ocen lub norm w sposób ukierunkowany poprzez nazwę kryterium pozaprawnego<sup>125</sup>. Należy ponadto zwrócić uwagę, że odesłanie to następuje do systemu ocen lub norm, a nie do każdorazowego szacowania. Oceny bądź normy jako przedmiot odesłania są nacechowane aksjologicznie, o czym będzie mowa niżej.

W powyższej definicji wyróżniają się dwa elementy, pozaprawność aksjologii oraz systemowość kryterium, które jest podstawą oceny. Przez długi czas pozaprawność aksjologii była jedną z cech konstytutywnych klauzul generalnych. Należy jednak zwrócić uwagę na zmianę poglądów na ten temat przez doktrynę. Prawo jako zjawisko społeczne jest wtórne w stosunku do takich zjawisk jak moralność, czy etyka. Normy

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>125</sup> *Ibidem*, s. 25.

moralne czy etyczne mają odbicie w normach prawnych. Podając najprostszy przykład, norma moralna nie zabijać, ma swoje odbicie w przepisach prawa karnego. Należy zatem stwierdzić, że normy prawne niejako wynikają z norm moralnych, etycznych. Prawo, żeby było prawem, które uzyska aprobatę społeczną, musi być zgodne z wartościami, jakich to społeczeństwo przestrzega. Stwierdzenie zatem, że moralność występująca w prawie jako takim i moralność występująca w sferze społecznej są innymi systemami wartości jest stwierdzeniem błędnym<sup>126</sup>. Obie te moralności mogą jedynie mijać się zakresowo, ale i tak należą do tego samego systemu wartości, stąd przyjęcie kategorycznej tezy jakoby generalne klauzule odsyłały wyłącznie do systemu wartości pozaprawnych, jest stwierdzeniem nie do końca prawdziwym.

Element systemowości występujący w pojęciu klauzul generalnych jako kierunku, w jakim prawodawca odsyła adresata norm lub organ stosujący prawo, jest drugą cechą konstytutywną tego rodzaju zwrotów niedookreślonych<sup>127</sup>. Mimo że klauzula generalna jest zwrotem, który prowadzi do powstania luzu decyzyjnego u organu stosującego prawo, można postawić tezę, iż klauzule generalne stopień luzu decyzyjnego wyznaczają mniejszy niż zwroty szacunkowe<sup>128</sup>. Wynika to właśnie z odesłania do systemu, a więc do czegoś więcej niż tylko oceny w danym stanie faktycznym. Powstanie „systemu” następuje przy uspołecznieniu aprobowanych wartości, czyli obiektów cennych dla społeczeństwa. Nie ma jednak możliwości, by konkretne wartości były w absolutnym stopniu aprobowane. Zawsze znajdują się jednostki, które je odrzucają<sup>129</sup>. Dlatego należy stwierdzić, że zakres luzu zostaje zmniejszony przez powtarzalność ocen, która nie wynika z podobnych stanów faktycznych, a z tego samego założenia konkretyzacji kryterium oceny. Nie ulega wątpliwości, że mnogość możliwych do zajścia faktów zawierających się w danym stanie faktycznym, których ilość bądź jakoś trzeba oszacować jest większa niż liczba społecznych wartości, przez pryzmat których należy ocenić dany stan faktyczny.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że klauzula generalna odsyła także do wartości zawartych już w systemie prawnym, chociażby wartości czy zasad konstytucyjnych. Kryteria, na podstawie jakich należy wypełniać treścią klauzule

---

<sup>126</sup> M. Wilejczyk, *Integralna filozofia prawa Ronalda Dworkina a problem klauzul generalnych. Klauzule generalne jako odesłania wewnętrzny systemowe* „Państwo i Prawo” 2019, nr 2, s. 11.

<sup>127</sup> L. Leszczyński, *op. cit.*, s. 23.

<sup>128</sup> Podobne poglądy wyrażał S. Grzybowski.; S. Grzybowski, *Studia Cywilistyczne tom VI*, Kraków 1965, s. 33.

<sup>129</sup> L. Leszczyński, *op. cit.*, s. 27.

generalne to kryteria moralne, polityczne i ekonomiczne<sup>130</sup>. Wydaje się, że w prawie finansów publicznych dominujące znaczenie mają te polityczne i ekonomiczne. Prawność czy pozaprawność wartości, do których odsyłają klauzule generalne, wynikają z dwóch założeń. Pierwszym, odnoszącym się do pozaprawności kryteriów oceny, jest taki, że wynika ona z tego, że prawodawca nie deklaruje swoich ocen, nie stanowi jakie oceny mają być przyjmowane w procesie stosowania prawa<sup>131</sup>. Natomiast drugie założenie odnosi się do tego, że wartości, do których odsyła ustawodawca, są już zawarte w systemie prawnym. Wynika ono właśnie ze stosowania zasad prawa jako ogólnych wartości, które racjonalny prawodawca konsekwentnie preferuje przy stanowieniu prawa<sup>132</sup>.

Kończąc rozważania na temat zwrotów niedookreślonych, należy zwrócić uwagę, że sama nieostrość pojęcia użytego przez prawodawcę nie czyni z niego zwrotu niedookreślonego rozumianego funkcjonalnie. Kryterium decydującym w tej materii jest intencja prawodawcy<sup>133</sup>.

### **3. RODZAJE I TREŚĆ GENERALNYCH KLAUZUL ODSYŁAJĄCYCH W PRAWIE FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Generalne klauzule odsyłające występują w prawie finansów publicznych. Jak zostało powiedziane wyżej, to intencja ustawodawcy decyduje o tym, czy dany zwrot odsyłający jest klauzulą generalną, dlatego diagnoza czy dana nazwa nieostra jest klauzulą, nie zawsze jest łatwa i jednoznaczna. W dalszej części pracy zostaną omówione klauzule generalne interesu publicznego, ważnego interesu państwa oraz zasad uczciwej konkurencji, jako przykłady klauzul generalnych w prawie finansów publicznych. Wszystkie zwroty zostaną przeanalizowane na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Jak zostało wskazane wcześniej, klauzule generalne są napełniane treścią w trakcie procesu stosowania prawa przez ocenę stanu faktycznego, za pomocą wskazanego przez ustawodawcę kryterium pozaprawnego lub prawnego o zabarwieniu aksjologicznym. Proces ten ma doprowadzić do dającej się przewidzieć decyzji

---

<sup>130</sup> L. Leszczyński, *op. cit.*, s. 29.

<sup>131</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>132</sup> M. Wilejczyk, *op. cit.*, s. 11.

<sup>133</sup> L. Leszczyński, *op. cit.*, s. 13.

stosowania prawa opartej na wartościach uznawanych przez społeczeństwo za ważne. Kryterium oceny samo ogranicza i nakierowuje na wynik subsumpcji stanu faktycznego.

Interes publiczny może być rozumiany w trojaki sposób. Jako wartość, jako potrzebę oraz jako cel<sup>134</sup>. Wypełniając treścią klauzulę interesu publicznego, należy najpierw nadać kontury temu pojęciu. Interes publiczny niewątpliwie jest jakąś wartością, która leży u podstawy szerokokorozumianego prawa publicznego. Można na nią spojrzeć z dwóch układów odniesienia. Pierwszym z nich jest granica dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w stosunki społeczne i gospodarcze oraz wolności obywateli. Przyjmując optykę zwykłego adresata norm prawa powszechnie obowiązującego tj. obywatela, przez interes publiczny należy rozumieć kryterium ograniczające jego swobodę działalności w ogóle<sup>135</sup>. Interes publiczny z całą pewnością nie jest sumą indywidualnych interesów wszystkich obywateli. Można powiedzieć, że jest pewnym kompromisem między ścierającymi się polami działania państwa i obywatela, wyznaczającymi sferę możliwości postępowania. Punkt wyjścia do uwzględniania tego kompromisu jest natomiast diametralnie różny. Państwo działa na podstawie zasady legalizmu, natomiast jednostka na podstawie zasady „to, co nie jest prawem zabronione jest dozwolone”<sup>136</sup>.

Interes publiczny występuje na gruncie ustawy o finansach publicznych wielokrotnie. w art.35 u.f.p. ta klauzula generalna pojawia się jako jeden z warunków ograniczenia prawa do informacji publicznej, obok tajemnicy przedsiębiorstwa i ważnego interesu państwa. Jak było powiedziane wcześniej, klauzula interesu publicznego może ograniczać sferę praw i wolności jednostki. Art. 35 u.f.p. jest znamienitym tego przykładem. Zasadą jest, że zastrzeżenia umowne wyłączające jawność umowy uważa się za niezawarte. Jedną z przyczyn wyłączenia jawności, dopuszczaną przez ustawodawcę, jest właśnie interes publiczny. Interes ten musi być przez jednostkę sektora finansów publicznych wykazany. Brak dowodu na istnienie interesu publicznego w utajeniu postanowień umownych byłby przykładem arbitralności.

---

<sup>134</sup> A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2012, nr 12, s. 2.

<sup>135</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>136</sup> Zasada ta konkretyzuje się w wielu przepisach i zawartych w nich normach np. art. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.), art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

Klauzula ważnego interesu państwa to nazwa inna niż nazwa interesu publicznego. Świadczy o tym chociażby rozróżnienie tych dwóch pojęć w jednej ustawie. Drugą różnicą w obu pojęciach jest stopień, w jakich zostały użyte. Nazwa „ważny” sugeruje pewną nadrzędność nad innymi zjawiskami tego samego czy innego rodzaju. Wielu przedstawicieli nauki twierdziło, że interes państwa i interes publiczny mają różne zakresy pojęciowe<sup>137</sup>. Zakresy te zapewne się czasem krzyżują. Przeciwwstawienie sobie pojęć interesu publicznego i interesu państwa prowadzi do wniosku, że interes publiczny jest kategorią o tyle szerszą, że zawiera w sobie interes państwa. Można w tym momencie podnosić, że interes publiczny to nie tylko interes państwa jako jakiegoś rodzaju sformalizowanej organizacji ludzi, ale także interes społeczny, który może stać w opozycji do interesu państwowego.

Jak wskazano wyżej interes państwa odnosiłby się do interesów organizacji społeczeństwa, jaką jest państwo. Definiowanie państwa wykracza poza ramy niniejszej pracy, aczkolwiek, stwierdzić trzeba, że państwo jest zorganizowane przestrzenie, instytucjonalnie oraz zbiorowo, w rozumieniu zbiorowości ludzkiej. Wydaje się, że interes państwa należy odnosić przede wszystkim do interesu przestrzennego, a więc dotyczącego terytorium np. nienaruszalności granic, eksploatacji złóż naturalnych oraz do interesu instytucjonalnego rozumianego jako cel abstrakcyjnych obiektów jak np. równowaga budżetowa państwa czy umiarkowany dług publiczny.

Klauzula zasad uczciwej konkurencji wywodzi się z prawa prywatnego. Powinna być ona odczytywana zgodnie z bogatym dorobkiem prawa cywilnego. Klauzula generalna zasad uczciwej konkurencji pojawia się w art. 47 u.f.p. Norma prawna, jaka wynika z tego przepisu pozwala na inkorporowanie osiągnięć prawa cywilnego do zasad gospodarowania środkami publicznymi.

Jak w przypadku wielu klauzul generalnych, które występują lub wywodzą się z prawa prywatnego, zasady uczciwej konkurencji kierują kryterium oceny ku dobrym obyczajom<sup>138</sup>. Art. 47 u.f.p. stanowi, że podmiot, który wnioskuje o przyznanie środków publicznych, powinien tę ofertę przedstawić zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji. Klauzula ta odnosi się do wartości pozaprawnych, które wykształciły się w obrocie gospodarczym i w ten sposób wyznaczają standard dobrego zachowania się oferenta.

---

<sup>137</sup> A. Żurawik, *op. cit.*, s. 3.

<sup>138</sup> K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Zasada uczciwości kupieckiej*, „Studia Iuridica Lublinensia” tom XXV, 1, 2016, s. 12.

Wartości, do jakich odsyła ten zwrot niedookreślony to uczciwość, rzetelność, lojalność fachowość<sup>139</sup>.

Klauzule generalne mają realizować praworządność w ramach finansów publicznych. Praworządność rozumiana jest jako koniunkcja trzech czynników. Po pierwsze zasady legalizmu. Po drugie praw człowieka i ich sądowej ochrony. Po trzecie stanowienia prawa w zgodzie z wartościami społeczeństwa, które podlega normom prawa pozytywnego.

Pierwszy czynnik realizowany jest w prawie finansów publicznych przez obowiązek przestrzegania norm prawnych w jakimkolwiek działaniu jednostek sektora finansów publicznych jako podmiotów publicznoprawnych. Klauzule generalne nadają większą swobodę w stosowaniu przepisów, a co za tym idzie, wprowadzają elastyczność dyspozycji norm wynikających z ustawy.

Istnienie praw człowieka i ich sądowej ochrony widoczne jest, chociażby na przykładzie art. 35 u.f.p. przez obowiązek wykazania powodu wyłączenia jawności umowy, czyli interesu publicznego bądź ważnego interesu państwa. Nie wdając się w szczegóły, szeroko rozumiany proces zawierania umowy między jednostkami sektora finansów publicznych i przedsiębiorcami poddany jest kontroli sądownoadministracyjnej<sup>140</sup>.

Ostatni czynnik realizowany jest przez samo występowanie klauzul generalnych, ponieważ zgodnie z definicją wyrażoną wyżej, odsyłają one do wartości pozaprawnych, jak i inkorporowanych już do systemu prawnego, chociażby w postanowieniach konstytucji.

#### **4. UWAGI KOŃCOWE**

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, nieprawdziwą była teza postawiona w 1965 roku przez S. Grzybowskiego jakoby generalne klauzule odsyłające były zagrożeniem dla praworządności<sup>141</sup>. Interpretacja omawianych przepisów oraz zwrotów niedookreślonych o charakterze aksjologicznym prowadzi do wniosku, że ich występowanie w prawie finansów publicznych jest widoczne i uzasadnione. Funkcja klauzul

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, s. 13; P. Mańczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Z. Ofiarski (red.), wyd. II, 2020, art. 47.

<sup>140</sup> K. Święch-Kujawska [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Z. Ofiarski (red.), wyd. II, 2020, art. 35.

<sup>141</sup> S. Grzybowski *op. cit.*, s.36.



generalnych w prawie finansów publicznych jest nie do przecenienia w procesie stosowania przepisów z tej gałęzi prawa.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Grzybowski S., *Studia Cywilistyczne*, tom VI, Kraków 1965, s. 33..
2. Kopaczyńska-Pieczniak K., *Zasada uczciwości kupieckiej*, "Studia Iuridica Lublinensia", tom XXV, 1, 2016.
3. Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.
4. Malinowski A., *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012.
5. Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, 2020.
6. Wilejczyk M., *Integralna filozofia prawa Ronalda Dworkina a problem klauzul generalnych. Klauzule generalne jako odesłania wewnątrzsystemowe*, "Państwo i Prawo" 2019, nr 2.
7. Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12.