

Część I.
Ustrojowe prawo finansowe
– instytucje ogólne finansów publicznych

Rozdział I. Finanse publiczne jako instytucja prawna – cechy, miejsce w systemie instytucji prawa publicznego

§ 1. Etymologia i znaczenie ekonomiczne oraz politologiczne (z punktu widzenia zarządzania państwem) terminu „finanse publiczne”

Finanse publiczne, będące podstawą unormowań prawa finansowego, to układ nerwowy państwa. Słowo „finanse” wywodzi się ze średniowiecznej łaciny ze słowa *finire* (kończyć). Czasownika zaczęto w praktyce używać w formie zmienionej na *finare*. Z tego zaś czasownika powstały z kolei rzeczowniki *finatio*, *financia pecuniaria* i podobne.

Termin „finanse” przyjęty został przez większość współczesnych języków. Określenie to używane jest: w języku francuskim – *finances*, angielskim – *finance*, włoskim – *finanze*, hiszpańskim – *finanzas*, niemieckim – *Finanzen*, rosyjskim – *finansy* itp.

W ujęciu ekonomicznym „finanse” to tyle, co pieniężny mechanizm podziału i wymiany wartości materialnych. Mechanizm ten polega na gromadzeniu i wydatkowaniu przez podmioty zasobów pieniężnych. Finanse bowiem występują tylko wówczas, gdy stosunki pieniężno-towarowe mają znaczenie wyłączone lub dominujące w gospodarce danego państwa.

Finanse to zatem gospodarka towarowo-pieniężna i wolny rynek. Finanse wyrażają w pieniądzu wartość zgromadzonego bogactwa narodowego, jeśli chodzi o różnego rodzaju niepieniężne składniki tych dóbr. Finanse spełniają zatem rolę służebną jako miernik wartości tych dóbr.

Nawet współlistnienie gospodarki towarowo-pieniężnej z naturalną gospodarką wymienną lub jej współczesnymi odpowiednikami lub namiastkami (np. w postaci administracyjnych przydziałów dóbr, tzw. talonów, zapisów oraz świadczeń osobistych lub w naturze na rzecz państwa itp.) w sposób istotny narusza i osłabia funkcje finansów. Spotykamy się z takimi rozwiązaniami także współcześnie w demokratycznych państwach prawnych. Przykładem takich obowiązkowych świadczeń osobistych lub w naturze są świadczenia i ciężary publiczne o charakterze niepieniężnym nałożone ustawowo jako obowiązki obywatelskie. Choć jedynie uzupełniają system dochodów pieniężnych z tytułu danin publicznych i mają znaczenie marginalne, osłabiają funkcje finansów publicznych oraz ograniczają jawność działalności organów państwa i przejrzystość publicznej gospodarki w warunkach państwa prawnego.

Współcześnie „finanse” to słowo o wielorakim znaczeniu. Przede wszystkim to zasób, majątek pieniężny – w znaczeniu potocznym.

Finansami nazywa się także procesy gromadzenia, administrowania i wydatkowania zasobów pieniężnych; zwłaszcza w odniesieniu do państwa lub innych korporacji polityczno-

-terytorialnych. W takim znaczeniu słowa „finanse” użyto w nazwie rozdziału X Konstytucji RP.

Finanse to jednak także skrót używany dla nazwania stosunków ekonomicznych, jakie zachodzą między ludźmi, w trakcie których jedna osoba uzyskuje przysporzenie pieniężne za świadczenie wzajemne lub nieodpłatnie.

We wszelkich jednak zastosowaniach tego słowa musimy stwierdzić, że „finanse” występują tylko w warunkach gospodarki towarowo-pieniężnej, a co za tym idzie – rynkowej, czyli takiej, w której każda rzecz czy prawa niematerialne mają swoją wartość wyrażoną w pieniądzu.

Chodzi o stosunki ekonomiczne pomiędzy uczestnikami obrotu towarowo-pieniężnego. Dlatego współczesne nauki ekonomiczne uważają, że nie istnieje ścisły podział pomiędzy nauką finansów a makroekonomią¹.

Jednak finanse to nie tylko stosunki między ludźmi zachodzące w obrocie rynkowym. Finanse to także sam mechanizm gromadzenia środków pieniężnych i ich wydatkowania w inny sposób niż określają to reguły gospodarki rynkowej.

Są zasadniczo dwa przypadki posługiwania się finansami w obrocie o charakterze nierynkowym. Pierwszy to przekazywanie środków pieniężnych i ich uzyskiwanie ze względu na istniejące pomiędzy ludźmi więzi emocjonalne, czyli rodzinne, przyjacielskie itp. Drugi to gromadzenie środków finansowych i ich wydatkowanie w oparciu o przymus (*imperium*) państwa. Tutaj mamy do czynienia nie tylko z odstępianiem od zasad gospodarki rynkowej, lecz wręcz zastąpieniem tych reguł przez przymus państwa, którego przesłanki i zakres zastosowania określają normy prawa publicznego. Te drugie to finanse publiczne, o których mowa będzie dalej.

Te pierwsze dotyczą sfery stosunków prywatnych, często nawet intymnych, a więc takich, w które prawo raczej nie powinno wnikać. Mimo to finanse zajmują się także stosunkami, jakie zachodzą wewnątrz rodziny, wewnątrz gospodarstwa domowego – gdzie z natury rzeczy dochodzi do przysporzeń jednostronnych, najczęściej alimentacyjnych, świadczonych z innych powodów niż oczekiwanie wzajemnych korzyści majątkowych. Z tego też względu finanse jako nauka zajmują się także pojęciem rodziny i wspólnie prowadzonego gospodarstwa domowego. Granice tych przysporzeń wyznaczają jednak indywidualne możliwości finansowe w ramach gospodarki rynkowo-pieniężnej, a nie w sposób jej przeciwny.

Nie chodzi tutaj tylko o socjologiczne pojęcie rodziny czy gospodarstwa domowego. Pojęciom tym nauka finansów nadaje znaczenie na tyle doniosłe, że powoduje to regulację prawną sytuacji tzw. grupowych podmiotów prawa – tworzonych przez prawo finansowe. Do takich podmiotów w polskim prawie finansowym należą np. małżonkowie, jeśli pragną być opodatkowani łącznie w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także (w pewnym sensie) rodzic samotnie wychowujący dziecko.

Pojęcie gospodarstwa domowego, pewnej wspólnoty ekonomicznej opartej o więzi emocjonalno-rodzinne, a zarazem znaczącej dla wspólnoty publicznej, występuje także w innych podatkach. Wpływa też na sytuację tzw. osób trzecich względem podatnika. W wielu systemach prawnych za taki podmiot łączny uznawane są także osoby pozostawające w związkach partnerskich; państwo bowiem uznaje takie niesformalizowane lub częściowo sformalizowane związki oparte o więzi uczuciowe za zasługujące na poparciu.

¹ Por. J.M. Buchanan, R.A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Warszawa 2005, *passim*.

Zatem podmioty grupowe finansów prywatnych tworzone są w oparciu o dwa kryteria: istnienie pewnej wspólnoty – więzi ekonomicznej pomiędzy indywidualnymi podmiotami prywatnymi oraz aprobatę społeczną, przejawiającą się w ustawodawstwie dla wartości, jakie te wspólnoty reprezentują. Interes prywatny takich osób zbiega się zatem z aprobatą społeczną wyrażającą się w woli ustawodawcy.

Na pojęcie finansów prywatnych składa się zatem mechanizm pieniężny podziału i wymiany wartości materialnych i niematerialnych pomiędzy podmiotami prywatnymi w oparciu o reguły gospodarki rynkowej, z uwzględnieniem wszakże świadczeń finansowych wewnątrz rodziny czy gospodarstwa domowego. Można to także rozumieć jako rolę finansów prywatnych w zakresie społecznej gospodarki rynkowej – w której właściwe miejsce znajdują także najważniejsze instytucje życia społecznego, tworzone w oparciu o wartości inne niż wypływające z reguł gospodarki rynkowej.

Natomiast zasadniczą sferą pozarynkowego obrotu finansowego są finanse publiczne, wsparte imperium państwa i służące dobru wspólnemu, interesowi publicznemu. Tutaj mamy do czynienia z zastąpieniem reguł gospodarki rynkowej regułami wynikającymi z norm prawa publicznego wspartymi przymusem państwowym.

Finansyzacja stosunków ekonomicznych

Należy odnotować w XXI w. zjawisko pewnego rodzaju „emancypacji” części finansowej mienia. Zjawisko to określane jest mianem „finansyzacji”². Wydaje się, że jedną z cech globalnej gospodarki XXI w. jest to, iż część finansowa tego mienia globalnego „wyzwała” się niejako od funkcji miernika wartości części rzeczowej tego mienia jako synonimu tezauryzacji innych niepieniężnych jego składników.

Istnienie ogromnych i bardzo wpływowych międzynarodowych korporacji, funduszy emerytalnych, których okres wypłaty jest odsunięty w czasie, oraz innych produktów finansowo-bankowych powoduje, że rynki kapitałowe dotyczące obrotów pieniężnych zaczynają żyć niejako własnym życiem, zyskując miano rynków finansowych. Zmiany dotyczące aktywów i pasywów wyrażonych w pieniądzu odrywają się od ich podstawowej funkcji, jaką jest szacowanie za pomocą pieniądza zasobów rzeczowych. Wykazują się znacznie większą ruchliwością i zmiennością w skali globalnej. To zjawisko łączy się z kolejną z rewolucji technologicznych zapewniających masowość, łatwość dostępu i szybkie zużycie moralne wszelkiego rodzaju, innych niż środki finansowe dóbr. Utrudnia to w sposób oczywisty tezauryzację poprzez lokowanie w dobrach materialnych lub prawach niematerialnych o charakterze niepieniężnym. To destrukuje rynki i wprowadza nieprzewidywalność, jeśli chodzi o przyszłość. Wartość akcji, przykładowo, bardzo często odrywa się od osiągniętych przez podmiot gospodarczy lub przewidywanych dla niego zysków. Globalna gra finansowa staje się celem samym w sobie.

² Zob. *J. Assa*, Financialization and its consequences, The OECD Experience, Finance Research 2012, vol. 1, Nr 1; *G. Epstein*, Introduction: Financialization and the World Economy, w: *Financialization and the World Economy* (red. *G. Epstein*), Northampton–Cheltenham 2005; *E. Mączyńska*, Łamane obietnice jako syndrom nieładu instytucjonalnego, ZNUSz. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2013, Nr 62; *W. Blasiak*, Światowy kryzys gospodarczy a globalna akumulacja kapitału, Contemporary Economics 2010, vol. 4, Nr 2; *N. van der Zwan*, Making sense of financialization, Socio-Economic Review 2014, Nr 12; *G. Krippner*, The Financialization of the American Economy, Socio-Economic Review 2005, Nr 3, *passim*.

Dla finansów publicznych współczesnych państw oznacza to istotną niepewność – zagrożenie – zwłaszcza wtedy, gdy polityka deficytów budżetowych i rosnącego długu publicznego jest stałym elementem działania, w którym czynnie uczestniczą ich centralne banki po to, by wpływać pozarynkowo na wysokość stóp procentowych.

Następstwem tych wszystkich zmian jest to, że część finansowa mienia podmiotów publicznych wyróżnia się spośród innych składników tego mienia wieloma dodatkowymi cechami innymi niż te, które tradycyjnie tę część mienia wyróżniały. Zmienna wartość długu publicznego i kosztów jego obsługi, możliwość i opłacalność lokowania funduszy i nadwyżek budżetowych na rynkach kapitałowych – to wszystko są dzisiaj czynniki, w odniesieniu do których wieloletnie planowanie finansowe wydaje się być co najmniej wątpliwe.

Globalizacja gospodarki światowej jeszcze tę zmienność i nieprzewidywalność potęguje. Wydaje się więc, że XIX-wieczne zdroworozsądkowe zasady racjonalnego działania, tzn. miarkowania wydatków względem możliwych do osiągnięcia dochodów, ostrożności i powściągliwości w wydatkowaniu, strzeżenia wartości pieniądza krajowego – przestają mieć znaczenie i wagę.

Do rangi doktryn naukowych urastają postulaty gwarantowanego dochodu minimalnego³, do którego mieliby prawo wszyscy członkowie wspólnoty, niezależnie od osobistego wkładu pracy kiedykolwiek wykonywanej – rozumianego jako „zapłata” za pokój społeczny, zarazem odpowiedź na zjawisko coraz mniejszej podaży miejsc pracy w zautomatyzowanym świecie. We wspólnotach zasobnych w zgromadzone już środki finansowe koncepcja zapewnienia wszystkim dochodu minimalnego wydaje się być jednym z możliwych i racjonalnych rozwiązań. Nie wolno jednak zapominać o cenie społecznej, jaką przyjdzie nam w skali globalnej za to zapłacić (osłabienie odpowiedzialności indywidualnej, zachęta do niekontrolowanych migracji globalnych i wojen).

Zjawisko finansyzacji, które musi być odnotowane i uwzględniane, nie „podmywa” jednak ostatecznie fundamentów porządku społecznego, który od tysiącleci opiera się na funkcji pieniądza jako miernika wartości innych składników mienia. Dodatkowo, a tak znaczące funkcje pieniądza jako samoistnego środka tezauryzacji tworzącego własne rynki obrotu środkami płatniczymi i pochodnymi instrumentami są i będą wykorzystywane, nie znosząc jednak funkcji obrotu powszechnego wszelkiego dobrami. Pieniądz nie może całkowicie wyeliminować innych rzeczowych czy niepieniężnych instrumentów tezauryzacji.

Innym, przeciwnym zjawiskiem jest próba eliminacji pieniądza i rynku oraz zastąpienia gospodarki towarowo-pieniężnej jej administracyjnymi „namiastkami”. Takie próby to historyczne doświadczenie wcielania w życie ideologicznych „pryncypiów” marksizmu i leninizmu w Związku Radzieckim i krajach tzw. obozu socjalistycznego. Choć mamy

³ Zob. *P. van Parijs*, Dochód podstawowy dla wszystkich, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/BI_firall.pdf, dostęp: 15.9.2024 r.; Basic Income Earth Network, About Basic Income, <https://basicincome.org/basic-income/>, dostęp: 15.9.2024 r.; *M. Szlinder*, Bezwarunkowy dochód podstawowy. Rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku, Warszawa 2018, s. 27; *A.B. Atkinson*, Public Economics in Action: the Basic Income/Flat tax Proposal, OUP Catalogue, Oxford University Press 1996, Nr 9780198292166; *M. Basquiat*, Thèse: Rationalisation d'un système redistributive complexe: une modélisation de l'allocation universelle en France par Marc de Basquiat, sous la direction de Claude Gamel, Ecole Doctorale Sciences Economiques et de Gestion d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence 2011; *F. Bourguignon, P.-A. Chiappori*, Fiscalité et redistribution, *Revue Française d'Économie* 1998, vol. 13, Nr 1, s. 3–64; *M. Baranowski, B. Mika*, Wielokryterialna ocena projektów bezwarunkowego dochodu podstawowego i gwarantowanego zatrudnienia. Praktyka Teoretyczna 2017, t. 24, Nr 2, s. 39–67.

w tym względzie dostateczne doświadczenia historyczne, nie można także wykluczyć prób eliminacji rynku i gospodarki towarowo-pieniężnej w przyszłości.

Sumując, finanse (zarówno prywatne, jak i publiczne) zajmują się procesami gromadzenia i podziału bogactwa narodowego za pomocą pieniędzy, zarówno na poziomie podstawowym poszczególnych osób – podmiotów prawa czy też ich grup tworzących określoną wspólnotę – jak np. gospodarstwo rodzinne, podatkowe grupy kapitałowe – jak i na poziomie ogólnym – scentralizowanym. Osoby fizyczne oraz osoby prawne występują w podwójnej niejako roli – jako wytwórcy bogactwa narodowego i jako jego konsumenci.

§ 2. Finanse publiczne a finanse prywatne – znaczenie trzeciego sektora finansów

Jest rzeczą zrozumiałą, że osoby prywatne zarówno przy wytwarzaniu dóbr, za które uzyskują określone środki pieniężne, jak i przy ich konsumpcji kierują się własną korzyścią. Korzyść ta to nie tylko maksymalizacja środków pieniężnych – powiększanie własnego majątku, ale także uprawnione oczekiwanie najlepszego zaspokajania innych własnych potrzeb, zwłaszcza potrzeb służeniu dobru ogólnemu i dobru innych.

Te potrzeby indywidualne, w imię których następuje wydatkowanie zgromadzonych zasobów pieniężnych, dotyczą nie tylko gromadzenia – akumulacji określonych dóbr, lecz także dbałości o własne zdrowie, wykształcenie oraz potrzeby wyższego rzędu, takie jak np. wydatkowanie na działalność charytatywną, promowanie sztuki, nauki – dające również ogromną satysfakcję osobową.

Grupowe podmioty finansów

Widać więc, że z tego właśnie względu – ze względu na kierunki wydatkowania wypracowanego majątku pieniężnego – zrozumiałym się staje tworzenie takich podmiotów grupowych jak małżonkowie, rodzina czy nawet partnerzy (osoby pozostające w ramach wspólnego gospodarstwa domowego). Nie jest bowiem dla ogółu społeczności obojętnym, czy podział wypracowanego bogactwa odbywa się w sposób skrajnie indywidualistyczny, czy też z uwzględnieniem więzi wspólnotowych na poziomie podstawowym – a decydującym o jakości życia nie tylko prywatnego, lecz i publicznego.

Konstytucja RP daje wyraz preferencjom społecznym w tym zakresie np. w art. 18. Ochrona małżeństwa, rodziny i dzieci to ochrona także pewnych wspólnot ekonomicznych realizujących swe funkcje społeczne w taki sposób, że majątek wypracowany przez jednych służy zaspokajaniu potrzeb wspólnych. Ten system wartości wskazuje nam od razu, że mamy do czynienia z połączeniem idei indywidualizmu w zakresie tworzenia majątku z ideami solidarności i dzielenia się tym majątkiem z osobami bliskimi – już na poziomie podstawowym. Finanse spożytkowane na cele rodzinne dalej jednak pozostają finansami prywatnymi, a potrzeby w ten sposób zaspokajane potrzebami indywidualnymi (choć nie w ujęciu skrajnie indywidualistycznym).

Subsydiarność finansów publicznych

Ta hierarchia wartości od razu też wskazuje wyraźnie, że rola podmiotów publicznych w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych musi mieć charakter subsydiarny, tzn. wkraczać ze

swoją interwencją i pomocą tylko wtedy, gdy potrzeby indywidualne o dużej wartości społecznej nie mogą być już zaspokajane ani indywidualnie, ani przez podstawowe grupowe podmioty prawa, jakimi są wspólnoty rodzinne, wspólne gospodarstwa domowe.

Należy podkreślić, że zaspokajanie potrzeb podmiotów prywatnych poprzez zarówno rynkowe, jak i nierynkowe dysponowanie zgromadzonymi środkami pieniężnymi jest sferą wolnego wyboru tych podmiotów (indywidualnych bądź grupowych). Prawo nie może także oceniać, czy dokonane przez te podmioty wybory są bardziej lub mniej słuszne. Nie oznacza to jednak, że prawo nie może wspierać i zachęcać do takich wyborów, które bardziej odpowiadają wartościom integrującym dane społeczeństwo (w Polsce wartościom konstytucyjnie chronionym).

Jak wskazano wyżej, korzyść jednostki może polegać zarówno na zwiększeniu własnego majątku, jak i na zaspokajaniu potrzeb innych osób zarówno najbliższych, jak i zupełnie obcych.

Tak więc jednostka poprzez finanse prywatne ma prawo wolnego wyboru tak, że jej wybór nie powinien zasadniczo podlegać ocenom wartościującym – mającym prawne znaczenie. Sfera tego wyboru objęta jest z natury rzeczy ochroną prywatności, o której mowa w art. 47 Konstytucji RP.

O ile jednak fundamentalne prawo jednostki do działania na własną korzyść i indywidualnej oceny, co tę korzyść stanowi, jest związane nierozłącznie z wolnością i godnością osoby ludzkiej, o której mowa w art. 30 Konstytucji RP, o tyle ochrona tajemnicy dokonywanych wyborów nie ma charakteru absolutnego. Dobro publiczne, interes wspólny wymagać mogą bowiem ujawnienia danych o kierunkach wydatkowania i dokonanych wyborach.

Darowizny pieniężne – między najbliższymi – podlegają z reguły nie tylko obowiązkowi ujawnienia, lecz i zapłacenia od nich podatku. Uzyskanie znaczącej korzyści majątkowej nie jest bowiem zjawiskiem obojętnym z punktu widzenia zdolności do partycypacji w kosztach utrzymywania państwa. Podobnie istnieją doniosłe powody, by ujawnieniu uległa tajemnica finansowa, handlowa.

Finanse prywatne

Finanse prywatne, rozumiane jako wyrażony w pieniądzu stan majątkowy poszczególnych osób lub proces gromadzenia i wydatkowania majątku wyrażonego w pieniądzu prywatnych podmiotów prawa – to wszelki obrót rynkowy składnikami mienia oraz przekazywanie środków pieniężnych w ramach rodziny, gospodarstwa domowego czy innych podmiotów grupowych tworzących wspólnotę społeczną na poziomie podstawowym. Finanse prywatne objęte są sferą wolności wyboru zachowania w oparciu o swobodną ocenę korzyści dla danego człowieka oraz ochronę prawną tej wolności wyboru i tajemnicy z tym związanej.

Przejdźmy z kolei do pojęcia finansów publicznych.

Finanse publiczne

Odniesienie do definicji finansów w ogóle pozwala nam przejść do pojęcia finansów publicznych, ujmowanego współcześnie w trojakim znaczeniu. Jak to już było wskazane, finanse publiczne, jako zjawisko ekonomiczne, to mechanizm ponownego (wtórne) podziału wypracowanego dochodu narodowego poprzez gromadzenie dochodów i dokony-

wanie wydatków przez podmioty publiczne. Podmioty te nie wypracowują same dochodu narodowego i działają nie po to, by się bogacić. Dlatego gromadzenie i podział majątku pochodzącego od obywateli następuje w oparciu o przymus państwowy, którego zakres zastosowania, tryb i sposób egzekwowania wynika wyłącznie z prawa.

Tak więc w istocie w demokratycznych państwach prawa finanse publiczne rozumiane jako zjawisko ekonomiczne są następstwem działania prawa publicznego, które mechanizm gromadzenia i wydatkowania kreuje, a następnie uruchamia. Bez systemu prawnego finanse publiczne nie mogą współcześnie istnieć – choć jeszcze w połowie XX w. uznawano i akceptowano dyskrecyjną władzę polityczną odpowiednich organów państwa jako właściwy sposób zarządzania zgromadzonymi zasobami i ich wydatkowania.

Od lat 70. XX w. mamy jednak do czynienia z nasilaniem się tendencji do regulacji prawnej procesów zarządzania i wydatkowania publicznego. Ograniczona zostaje przez prawo swoboda polityczna demokratycznie wyłonionych struktur. Na skutek coraz szerszej i głębszej reglamentacji prawnej procesów zarządzania finansowego nasila się zjawisko konfliktu pomiędzy wymaganiami rządów prawa a regułami rządów demokratycznie wyłonięj większości. Rządy prawa to w istocie nic innego jak ograniczenie woli większości nie tylko w imię ochrony praw mniejszości, lecz także przed arbitralnym, samowolnym działaniem władz wobec wszystkich obywateli.

Finanse publiczne – definicja

W XXI w. finanse publiczne to zatem zarówno zespół instytucji prawnych kreujących przymusowy mechanizm gromadzenia i podziału mienia wyrażonego w pieniądzu, pochodzącego od podmiotów prywatnych – przez podmioty publiczne, jak i zasób pieniężny, który w wyniku tego mechanizmu powstaje i jest następnie dzielony; jak i wreszcie sam mechanizm podziału.

§ 3. Trzeci sektor finansów – jako pośrednik pomiędzy sektorem finansów publicznych i prywatnych

I. Cechy finansów trzeciego sektora

Cechy finansów trzeciego sektora

Omówienia wymaga także trzeci sektor finansów. Pomiędzy podmiotami finansów publicznych (państwo i samorząd terytorialny oraz ich władze i organy) a podmiotami finansów prywatnych (osoby fizyczne, prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej) istnieje jeszcze trzecia grupa, niekiedy nazywana trzecim sektorem. Grupa ta obejmuje różnorodne rodzaje podmiotów, realizujących cele społeczne aprobowane w danym państwie. Są to podmioty mające często uprawnienia do korzystania nie tylko ze środków finansów podmiotów prywatnych, lecz i publicznych. Mają one cechy właściwe w różnorodnych proporcjach zarówno finansom prywatnym, jak i publicznym.

To, co je łączy z finansami prywatnymi, to to, że nie korzystają z władztwa finansowego, pochodzącego z nadania państwa. Ich celem jest dobro społeczne, a nie bezpośrednio interes publiczny, choć odróżnienie wspólnotowych celów społecznych, tzn. aprobowanych przez społeczeństwo i państwo, od celów *stricte* publicznych jest bardzo trudne. Cele

te nie mogą być utożsamiane z bezpośrednimi celami państwa, które realizuje ono w oparciu o imperium. Niewątpliwie jednak mieszczą się one w szeroko pojmowanym interesie publicznym – dobru wspólnym. Stąd zbieżność celów tych podmiotów z zadaniami państwa utrudniająca rozróżnienie, a zarazem prowadząca do niebezpiecznych społecznie procesów etatyzacji tych podmiotów lub – przeciwnie – stawiająca je na pozycji konkurentów w zapewnianiu bezpieczeństwa i dobrostanu – wobec władz publicznych.

Ze względu na zbieżność celów tych podmiotów z zadaniami państwa współczesne państwo bardzo często uprzywilejowuje te organizacje, np. zwalniając je z podatków czy nadając im status organizacji pożytku publicznego i zapewniając dostęp do dotacji z budżetu państwa lub budżetów samorządu terytorialnego.

Organizacje te mogą mieć zapewniony dostęp do finansów publicznych poprzez różnorakie instytucje prawne.

Należy do nich, przykładowo, ustawowy obowiązek przynależności do samorządu zawodowego, z czym łączy się obowiązek ponoszenia składek na utrzymanie tego samorządu; inna forma to zapewnienie na zasadach jawności i konkurencyjności prawa dostępu do wydatków publicznych.

Podobieństwo i zbieżność celów podmiotów trzeciego sektora z celami podmiotów publicznych musi jednak mieć swoje dające się określić granice. Zadania, założenie czy likwidacja oraz sposób wykonywania celów statutowych tych podmiotów musi w dużej mierze zależeć od woli osób, które wchodzi w skład tych podmiotów. Konieczne jest także uznanie i aprobatę ich celów przez ogół społeczeństwa. Stąd zbiórka publiczna, składka czy ofiary składane przez członków kościołów i związków wyznaniowych wydają się naturalnym pierwszoplanowym źródłem finansowania podmiotów trzeciego sektora.

Nadanie dominującej roli finansowaniu ze środków publicznych tego rodzaju organizacji i podmiotów prowadzi nieuchronnie do ich etatyzacji oraz pełnej kontroli wykonywania wszystkich, a nie tylko finansowanych z budżetu państwa zadań. Podmioty trzeciego sektora mogą podlegać doposażeniu (dofinansowaniu) ze środków finansów publicznych, ale zasadniczym źródłem finansowania powinny być składki ich członków, darowizny, ofiary wiernych.

Jedną z najbardziej spornych kwestii – obok zbieżności zadań państwa i tych organizacji – jest problem jawności ich finansowania. Gospodarka finansowa tych podmiotów powinna być niewątpliwie jawna i poddawana kontroli społecznej, zaś tryb podawania danych finansowych do wiadomości publicznej powinien być prawnie uregulowany. Jeśli chodzi o korzystanie ze środków finansów publicznych, to powinno to być poddane nadto nadzorowi celowościowemu – funkcjonalnemu z punktu widzenia zleconego przez państwo lub samorząd zadania do wykonania.

II. Rodzaje podmiotów trzeciego sektora i ich finanse

Ze względu na cele można wyróżnić różne rodzaje podmiotów trzeciego sektora; pierwszy ich rodzaj to samorządy zawodowe.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Zatem są to organizacje skupiające osoby fizyczne wykonujące określony zawód zaufania publicznego bądź pełniące szczególnie odpowiedzialną służbę oraz realizujące zadania określone w przepisach prawa lub statucie samorządu zawodowego – zorganizowane z mocy prawa w samorząd.

Przynależność do tego samorządu jest obligatoryjna dla osób chcących wykonywać dany zawód bądź powstaje z mocy prawa w związku z mianowaniem na dane stanowisko. Do samorządów należy sądownictwo dyscyplinarne, piecza nad rejestracją osób wykonujących dany zawód nad przestrzeganiem obowiązków zawodowych itp.

Samorządy realizują zadania społeczne i zapewniają bezpieczeństwo publiczne poprzez decydowanie o dostępie do zawodów zaufania publicznego. Służą też doskonaleniu zawodowemu. Utrzymują się ze składek członków. Wysokość tych składek nie jest zwykle określana przez ustawę, ale obowiązek ich ponoszenia wynika z ustawy z racji obowiązkowej przynależności. Uchwały organów tych samorządów muszą uwzględniać przy określaniu wysokości składek koszty utrzymania tych organów. Dochody i wydatki tych samorządów powinny być jawne i podawane do wiadomości publicznej.

Finanse samorządów zawodowych

Finanse samorządów zawodowych choć nie stanowią części finansów publicznych, nie są jednak także częścią składową finansów prywatnych. Stąd ich przynależność do finansów trzeciego sektora oraz obowiązek zachowania jawności w zarządzaniu ich finansami.

Finanse kościołów i związków wyznaniowych

Inny rodzaj finansów trzeciego sektora tworzą finanse kościołów i związków wyznaniowych.

Zgodnie z art. 25 Konstytucji RP kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne. Zasady ich działania określają ich wewnętrzne prawa wyznaniowe. Cele kościołów i związków wyznaniowych nie są celami państwa, a zakres ich działalności nie może być ograniczony tylko do terytorium danego państwa (nawet, gdy chodzi o tzw. kościoły narodowe), ale są aprobowane społecznie. Kościoły te i związki działają na terytorium państwa polskiego na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z właściwymi ich przedstawicielami (w przypadku Kościoła katolickiego na podstawie konkordatu) oraz ustaw regulujących stosunki między państwem a danym kościołem. Jawność i kontrola państwa nad tymi podmiotami z natury musi być ograniczona, by nie wkraczała w sferę ich działalności religijnej, misyjnej, edukacyjnej, charytatywnej, w sposób zagrażający wolności wyznania, przekonań religijnych czy światopoglądowych obywateli. Stąd też gospodarka finansowa kościołów i związków wyznaniowych w zakresie działalności podstawowej, czyli religijnej i misyjnej, podlegać powinna tylko prawu wyznaniowemu.

Kościoły utrzymują się z darowizn ofiar osób fizycznych, dotacji oraz częściowo są finansowane przez państwo w formie dopłat i ulg podatkowych. Jednak rozdzielnosc i autonomia państwa i związków wyznaniowych powinna prowadzić do tego, by państwo nie finansowało lub dofinansowywało bezpośrednio działalność *stricto* religijnej i misyjnej kościołów.

W praktyce oddzielenie sfer działalności *stricto* religijnej i wyznaniowej oraz misyjnej od działalności charytatywnej czy ogólnoedukacyjnej jest bardzo trudne.

Jeżeli kościoły i związki wyznaniowe prowadzą działalność pożytku publicznego, to działalność taka powinna być w tym zakresie jawna i nadzorowana przez państwo na zasa-

dach takich samych, jak działalność stowarzyszeń, organizacji pożytku publicznego. Natomiast pierwsza sfera działalności powinna być wyłączona z obowiązku jawności, jaka towarzyszy finansom publicznym. Nie oznacza to, że nie może i nie powinna podlegać ocenie wiernych danego kościoła na zasadach określonych przez prawo kościelne.

W praktyce polskiej także pierwsza sfera działalności Kościoła katolickiego i związków wyznaniowych jest finansowana przez państwo poprzez finansowanie odbudowy zabytkowych kościołów, dotacje podmiotowe dla uczelni katolickich, finansowanie wynagrodzeń księży i katechetów prowadzących lekcje religii w szkołach publicznych, dofinansowywanie inwestycji sakralnych. Zasady, tryb i sposób finansowania tego rodzaju celów powinny być określone przez ustawy zgodne z art. 25 Konstytucji RP i ustawami regulującymi działalność tych kościołów i związków.

Finansowanie lub dofinansowanie tego rodzaju działalności powinno być jawne i uwzględniane w pełnej szczegółowości klasyfikacji w corocznych ustawach i uchwałach budżetowych oraz sprawozdaniach z ich wykonania – tak, by znane były opinii publicznej.

Finanse organizacji pozarządowych i organizacji pożytku publicznego

Inną częścią finansów trzeciego sektora są finanse organizacji pozarządowych i organizacji pożytku publicznego. Ich działalność reguluje w Polsce PożPubWolontU.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 PożPubWolontU „Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”.

Organizacja pozarządowa to organizacja niedziałająca w celu osiągnięcia zysku.

Organizacja pożytku publicznego (OPP) musi prowadzić działalność pożytku publicznego, choć nie każda organizacja, która prowadzi działalność pożytku publicznego, musi mieć status organizacji pożytku publicznego.

Status OPP może uzyskać organizacja pozarządowa, a także powołana przez związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz samorządów zawodowych, jak również spółki kapitałowe powołane w celu niezwiązanym z prowadzeniem działalności gospodarczej, jeżeli prowadzą przez co najmniej dwa lata działalność w obszarach tzw. pożytku publicznego.

Status OPP nadają organizacjom wydziały gospodarcze KRS sądów rejonowych odpowiednich dla adresu siedziby organizacji. Status ten jest nadawany na własny wniosek organizacji aspirującej. Posiadanie przez organizację statusu OPP nakłada na nią obowiązki sprawozdawczości, aby wszyscy zainteresowani mogli uzyskać informacje, na co wydane zostały pieniądze przekazywane przez darczyńców.

Jak wynika z tych definicji, a zwłaszcza art. 3 PożPubWolontU, następuje niebezpieczne zlanie się pojęć. Zadania publiczne to przecież takie, za które odpowiadają podmioty publiczne – państwo i samorządy terytorialne. Zaciera się w ten sposób granice między tym, co społecznie użyteczne, a tym, za co odpowiada państwo. Art. 3 PożPubWolontU definiuje pojęcie jednostek pozarządowych, których cechą jest niedziałanie w celu osiągnięcia zysku. Należy przypomnieć, że art. 9 FinPubU wylicza państwowe i samorządowe JSFP, które również pośrednio definiuje jako niedziałające w celu osiągnięcia zysku, lecz wykonywania zadań publicznych. Zbieżność celów podmiotów publicznych i organizacji społecznych najlepiej widoczna jest na przykładzie fundacji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, której zadaniem jest finansowanie wyposażenia lub doposażenia publicznej służby zdrowia.

Najpoważniejszym źródłem finansowania tych organizacji stały się dotacje, które są przyznawane przez samorządy i administrację publiczną, choć pierwszoplanowe znaczenie powinny mieć źródła prywatne, w tym zbiórki publiczne. Bez względu na to, od kogo te organizacje otrzymały pieniądze, muszą je rozliczyć, podając źródło finansowania i sposób wykorzystania środków do wiadomości publicznej w corocznie publikowanym sprawozdaniu finansowym. Chodzi o to, by opinia publiczna mogła ocenić, czy organizacje te w swej działalności nie wykraczają poza ramy statutowe albo czy nie finansują swych zadań w sposób rozrzutny i nieracjonalny. Natomiast dotującej OPP instytucji państwowej lub samorządowej winne są one szczegółowe sprawozdanie finansowe pod kątem prawidłowego wykonywania zadań zleconych im przez te instytucje. Kolejnym źródłem finansowania są darowizny, które mogą dać osoby zarówno fizyczne, jak i prawne. Ponadto takim źródłem jest sponsoring – finansowanie określonego przedsięwzięcia w celu promocji – oraz zbiórki.

Zgodnie z art. 4a i 4b PożPubWolontU organizacje pozarządowe, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, udostępniają informację publiczną poprzez ogłaszanie tej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej albo poprzez ogłaszanie informacji publicznej na stronie internetowej organizacji pozarządowych. Ich gospodarka jest więc jawna.

Jeżeli sektor pozarządowy nie jest formalnie w pełni podporządkowany władzy państwowej, a mimo to organizacje te w pełni utrzymują się z pieniędzy publicznych, to tracą one swój społeczny charakter. To oznacza też, że nadzór nad gospodarką finansową tych organizacji ma charakter celowy i polityczny. Podlegają nadzorowi funkcjonalnemu państwa.

Nie można zatem utożsamiać całkowicie celów publicznych z celami tych organizacji. Jeżeli państwo i organizacje mają te same cele publiczne, to znika sens istnienia organizacji pozarządowych.

Jawność tych organizacji w zakresie, w jakim korzystają one ze środków finansów prywatnych, musi być zapewniona. Jednak dopiero wtedy, gdy organizacje te dysponują majątkiem publicznym, dopuszczalny jest nadzór celowościowy nad jego wykorzystaniem. Zawsze bowiem należy mieć na względzie, że jawność i nadzór nad tymi organizacjami muszą być ograniczone ze względu na konstytucyjną wolność zrzeszania się.

Sumując, OPP i inne organizacje pozarządowe tworzą formy finansów pośrednie pomiędzy finansami prywatnymi a finansami publicznymi. Charakteryzuje je obowiązek zachowania jawności finansowania tak jak w gospodarce publicznej, lecz dopiero w przypadku, gdy korzystają one z dofinansowania ze środków publicznych, dopuszczalny jest nadzór celowościowy i pełna kontrola państwa nad sposobem wykorzystania tych środków publicznych. W pozostałym zakresie wystarczy nadzór sądowy nad prowadzeniem działalności finansowej w granicach statutu i innych aktów wewnętrznych wydawanych na podstawie ustawy.

Mając na względzie subsydiarność finansów publicznych i „zlewanie się” celów i zadań finansów publicznych z celami społecznymi podmiotów trzeciego sektora, uznać należy pierwszeństwo tych drugich podmiotów w zaspokajaniu celów społecznych.

§ 4. Funkcje finansów publicznych

Problematyka funkcji finansów publicznych wykracza – w dużej mierze – poza ramy naszych rozważań. Dlatego też zajmimy się nią o tyle tylko, o ile jest ona związana z zakresem przedmiotowym, „głębokością” reglamentacji prawnofinansowej oraz z samą budową normy prawnofinansowej.

W naukach finansowych państw realnego socjalizmu wyróżniano trzy zasadnicze funkcje finansów państwa:

- 1) funkcję redystrybucyjną (przy czym mówiono zwykle o redystrybucji gałęziowej, branżowej i „poziomej” – terytorialnej);
- 2) funkcję stymulacyjną (chodziło o pobudzenie zarówno w sensie pozytywnym, jak i zachętę do zaniechania pewnych działań);
- 3) funkcję kontrolną.

Przez funkcję redystrybucyjną (rozdzielczą) rozumiano świadome i celowe wykorzystywanie instytucji finansowych państwa do przemieszczania zasobów pieniężnych, celem wtórnego podziału dochodu narodowego. Funkcję rozdzielczą można by także określać jako wyrównawczą – miała ona bowiem służyć wyrównywaniu dysproporcji rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarstwa narodowego oraz różnych części państwa w układzie terytorialnym.

Funkcja stymulacyjna polegała na oddziaływaniu za pomocą instytucji finansowych oraz strumieni pieniądza na zachowanie poszczególnych podmiotów w celu ich pobudzania do określonych działań lub też do zaniechania innych działań.

Wreszcie funkcja kontrolna mogłaby z powodzeniem zostać określona jako funkcja ewidencyjno-kontrolna lub sygnalizacyjna, bowiem nie chodziło tu o sprawowanie kontroli, lecz wykorzystanie przepływu strumieni pieniądza, w ramach systemu finansowego państwa do sygnalizacji jakości i pozytywnych bądź negatywnych wyników procesów gospodarczych.

Jak już wspomniano wyżej, w gospodarce tzw. państw socjalistycznych wykazujących cechy państw totalnych funkcja redystrybucyjna była wysuwana na pierwsze miejsce, gdyż przejmowanie dochodu narodowego w drodze przymusu państwowego od podmiotów go wytwarzających oraz swobodne nim dysponowanie nie napotykało na żadne prawne granice. Jeśliby tu można mówić o granicach przejmowania i akumulowania dochodu narodowego – to były nimi buntury społeczeństwa i strajki.

Funkcja fiskalna

Na tle tych stwierdzeń łatwiej przyjdzie nam wyjaśnić, że w państwach demokratycznych w miejsce funkcji redystrybucyjnej mówimy o funkcji fiskalnej (alimentacyjnej) polegającej na dostarczeniu za pomocą instytucji finansowych środków pieniężnych niezbędnych do wypełniania przez państwo i inne związki publiczne ich konstytucyjnych i ustawowych zadań.

Funkcja interwencyjna

W miejsce funkcji stymulacyjnej mówimy o funkcji interwencyjnej – rozumianej jako świadome i celowe oddziaływanie za pomocą instytucji finansowych oraz strumieni pieniądza w celu zachęty do określonych zadań (stymulacja pozytywna) lub ich ograniczania, a nawet zaniechania (pobudzenie negatywne).

Trzeba sobie zdawać sprawę, że wszystkie zjawiska z zakresu finansów publicznych – łączące się przecież albo z uszczupleniem w drodze publicznoprawnej praw majątkowych jednostki, albo z dokonaniem w jakimś trybie przysporzenia na jej rzecz – wywołują ogromne reperkusje gospodarcze, społeczne i polityczne, niezależnie od tego, czy twórcy systemu tego sobie życzą i przewidują tego rodzaju skutki czy też nie. Bardzo często działania instytucji finansowych są zupełnie inne niż zamierzenia normodawcy.

Mówiąc o funkcji interwencyjnej, mamy jednak na myśli świadome kształtowanie instytucji finansowych, a w ich zastosowaniu przepływów strumieni pieniądza w celu realizacji określonych celów społecznych, gospodarczych (polityka finansowa).

Funkcja interwencyjna może być realizowana zarówno za pomocą instytucji prawnych gromadzenia dochodów publicznych (podatków, ceł, opłat itd.), jak i ich wydatkowania (dotacje na rzecz fundacji, stowarzyszeń, zasiłki dla osób fizycznych itd.). Takie świadome i celowe kształtowanie instytucji finansowych, a następnie także ich stosowanie określone może być jako polityka finansowa (a w tym polityka podatkowa, celna, wydatkowa itd.). Politykę finansową odnosimy zarówno do tworzenia, jak i stosowania prawa.

Spśród wielu instytucji służących realizacji funkcji interwencyjnych do najbardziej popularnych należą ulgi i zwolnienia podatkowe, dotacje, a także instytucje służące uproszczeniu postępowania i zmniejszeniu tzw. instrumentalnych obowiązków, jakie spełniać muszą podatnicy i inne osoby, jak np. poprzez ryczałty podatkowe, tzw. koszty zryczałtowane itd.

Zakres wykorzystania instytucji finansowych dla interwencji państwa lub innego podmiotu publicznego zależy – oczywiście – od przyjętych przez to państwo założeń polityki społeczno-gospodarczej w ogóle.

Toteż funkcję interwencyjną finansów łączyć należy przede wszystkim z interwencjonizmem państwowym, w takim kształcie, w jakim powstał on w latach 30. XX w. pod wpływem teorii *J.M. Keynesa*⁴ oraz poglądów *H. Lasky'ego*⁵, a następnie ustabilizował się i rozwinął w latach 50. i 70. XX w.

Funkcjom państwa w zakresie zapobiegania skutkom dekonstrukcji gospodarczej poprzez realizację polityki pełnego zatrudnienia, robót publicznych, inwestycji publicznych służyć mają przede wszystkim instytucje finansowe, a zwłaszcza wydatki publiczne oraz system podatkowy.

Neutralność finansów publicznych

Stąd też zwolennicy liberalizmu gospodarczego i prawnego funkcji interwencyjnej przeciwstawiają zasadę neutralności finansów publicznych. Chodzi im o to, by finanse publiczne nie wywoływały żadnych innych skutków społecznych i gospodarczych, jak tylko te, które z samym niezbędnym publicznoprawnym uszczupleniem lub przysporzeniem praw majątkowych jednostki się wiążą. Zasada neutralności finansów publicznych – mimo że dość oczywista i „zdroworoządkowa” – jest współcześnie uznawana za skrajną⁶, ponieważ

⁴ *J.M. Keynes*, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York 1936, *passim*.

⁵ *P.Q. Hirst* (red.), *The Pluralist Theory of the State. Selected writings of G.D.H. Cole, J.N. Figgis and H.J. Laski*, London 1993, *passim*.

⁶ *J. Sobiech*, *Finanse publiczne jako nauka ekonomiczna*, w: *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*. Księga jubileuszowa Profesora Alicji Pomorskiej (red. *J. Gluchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc*), Lublin 2008, s. 51.