

URSZULA ZAWADZKA-PĄK¹

Cele prawa finansów publicznych a aksjologiczna analiza prawa – założenia oraz propozycja ujęcia badawczego²

Wpłynął: 26.01.2024. Akceptacja: 17.02.2024

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie celów prawa finansów publicznych, które jest częścią prawa finansowego. Problemem badawczym jest odpowiedź na pytanie, czy ustalenia w zakresie celów danej gałęzi prawa mogą być przydatne w rozwijaniu aksjologii szczegółowej danej gałęzi prawa. W artykule dokonano pozytywnej weryfikacji hipotezy, zgodnie z którą cele prawa finansów publicznych są ściśle powiązane z ochroną wartości publicznych. Stąd za szczególnie celowe uznano stosowanie aksjologicznej analizy prawa do badania aksjologicznych zagadnień polityki finansowej, pełniącej służebną funkcję w stosunku do polityki gospodarczej i społecznej.

Słowa kluczowe: cele, wartości, metoda badawcza, aksjologia, prawo finansowe.

¹ Dr hab. Urszula Kinga Zawadzka-Pąk – Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku (Polska); e-mail: u.zawadzka@uwb.edu.pl; ORCID: 0000-0002-3774-4295.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

URSZULA ZAWADZKA-PĄK

Objectives of Public Finance Law and Axiological Analysis of Law – Assumptions and a Proposal for a Research Approach³

Abstract

The purpose of this article is to determine the objectives of public finance law, which is part of financial law. The research problem is to answer the question whether findings regarding the objectives of a given branch of law can be helpful in developing the specific axiology of a given branch of law. The article positively verified the hypothesis that the objectives of public finance law are closely related to the protection of public values. Hence, it was considered particularly advisable to use the axiological analysis of law to study axiological issues of financial policy, which plays a secondary role in relation to economic and social policy.

Keywords: objectives, values, research method, axiology, financial law.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Choć cele prawa niekiedy są utożsamiane z funkcjami prawa, nie są to pojęcia tożsame. Cel prawa odnosi się do tego, do czego się dąży, zaś jego funkcja dotyczy faktycznego stanu. Obszarem badawczym niniejszego artykułu są cele prawa finansów publicznych. Jakkolwiek w doktrynie prawa finansowego dostrzega się zagadnienia celów lub funkcji, to jednak nie poświęca się im wiele uwagi. Przykładowo, E. Ruśkowski, opisując cele sektora finansów publicznych, stwierdza, że jest to jednocześnie pytanie o podstawowe cele prawa finansowego sektora finansów publicznych⁴. Z kolei C. Kosikowski omawia zagadnienia funkcji prawa finansowego na marginesie rozważań na temat genezy prawa finansowego⁵ lub norm prawa finansowego⁶. Tymczasem szczegółowa analiza celów prawa finansów publicznych ma doniosłe znaczenie zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym. W tym pierwszym przypadku znajomość celów prawa finansów publicznych umożliwia m.in. adekwatne formułowanie zasad prawa finansów publicznych nie tylko w ujęciu opisowym, ale także (a może nawet – przede wszystkim) dyrektywalnym, których realizacja umożliwi osiągnięcie celów tego działu prawa. Z kolei w drugim przypadku – ułatwia proces wykładni przepisów.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie celów prawa finansów publicznych. Problemem badawczym jest odpowiedź na pytanie, czy ustalenia w zakresie celów danej gałęzi prawa mogą być przydatne w rozwijaniu aksjologii szczegółowej danej gałęzi prawa. Zgodnie z przyjętą hipotezą badawczą cele prawa finansów publicznych są ściśle powiązane z ochroną wartości publicznych. Jako metody badawcze zastosowano analizę treści oraz metodę dogmatyczną.

⁴ E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, [w:] idem (red.), *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 23.

⁵ C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 19–28.

⁶ Idem, *Prawo finansowe jako dział prawa*, [w:] idem, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 58–71.

Cele a wartości prawa – ustalenia terminologiczne

Cel słownikowo oznacza „to, do czego się dąży, zmierza, to, co się chce osiągnąć”⁷. Cel prawa należy rozumieć jako określony postulowany stan rzeczy, który ma być osiągnięty dzięki stanowieniu określonych norm prawnych. Jak zauważa Z. Ziemiński, „cele prawa rozpatruje się z punktu widzenia zamierzeń podmiotów, którym przypisuje się tworzenie prawa, przy czym jest dalszą sprawą, czy zamierzenia te rzeczywiście pojawiły się w świadomości tych osób, czy też przypisują je prawodawcy prawnicy”⁸. Prawo spełnia funkcję wyznaczania jednostce w społeczeństwie określonego zespołu wzorów zachowania, którego społeczeństwo czy jakaś grupa od jednostki oczekuje⁹. Zatem można przyjąć, że podstawowym celem norm prawnych należących do każdej gałęzi prawa jest uporządkowanie stosunków społecznych.

Pojęcie celu jest jednym z nielicznych pojęć nauki prawa, które można w pełni określić poprzez bezpośrednie odniesienie do osadzonych w prawie wartości¹⁰. Wynika to z faktu, że w dorobku aksjologii prawa wskazuje się, że niektóre z wartości mają realny wpływ na porządek społeczny poprzez oddziaływanie norm prawnych. Tę grupę wartości określa się mianem „wartości-celów”, które mogą odnosić się zarówno do sfery tworzenia, stosowania, jak i wykładni prawa. Wpływu takiego nie mają wartości idealizacyjne¹¹. E.G. Maynez¹² zrównuje wręcz cele prawa z wartościami i wskazuje na cztery cele (wartości), które normy prawne powinny realizować, tj. urzeczywistnianie wartości moralnych, wprowadzanie sprawiedliwości, stanowienie pokoju i porządku (bezpieczeństwa prawnego), realizację dobra wspólnego. Widoczne jest w tym ujęciu to, że te cele charakteryzują się znacznym stopniem ogólnikowości, która jednak „zmniejsza się wraz z przechodzeniem do określania celów coraz to niższej rangi, aż do określenia celu pojedynczego przepisu”¹³. Jest to spójne z tym, że „cel pojedynczej normy jest podporządkowany celom części systemu prawa, te zaś z kolei – celom całego systemu prawa”¹⁴.

⁷ S. Dubisz (red.), *Wielki Słownik Języka Polskiego PWN*, t. 1, Warszawa 2018, s. 392.

⁸ Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 77–78.

⁹ Ibidem, s. 77.

¹⁰ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 82–83.

¹¹ K. Palecki, *Aksjologia prawa*, [w:] A. Kociolek-Pęksa, M. Stępień (red.), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013, s. 4.

¹² E.G. Maynez, *The philosophical-juridical problem of the validity of law*, [w:] L. Recasens (red.), *Latin-American Philosophy*, Cambridge 1948, s. 498.

¹³ I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 62.

¹⁴ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 356.

Prawo finansowe a prawo finansów publicznych – ustalenia terminologiczne

Tradycyjnie działalność państwa w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych nazywano „skarbowością”, a normy ją regulujące stanowiły prawo skarbowe. Przemiany społeczno-polityczne, które miały miejsce po zakończeniu II wojny światowej spowodowały znaczne rozszerzenie zakresu działalności państwa i, szerzej, gospodarki uspołecznionej¹⁵. Polegały one w szczególności na nacjonalizacji przemysłu, upaństwowieniu banków i instytucji ubezpieczeniowych oraz zastąpieniu samorządu terytorialnego systemem rad narodowych. Powyższe skłoniło do przyjęcia poglądu, że normy prawne regulujące działalność finansową państwa oraz państwowych jednostek organizacyjnych powinny tworzyć całość nazywaną prawem finansowym¹⁶.

Powszechnie przyjmuje się, że prawo finansowe stanowi samodzielną gałąź prawa publicznego, której przedmiotem są ekonomiczne zjawiska związane z gromadzeniem i rozdysponowywaniem finansów publicznych¹⁷, czy nieco inaczej jest to „zespół norm prawnych regulujących funkcjonowanie finansów publicznych”¹⁸. Można się jednak spotkać z odmiennymi poglądami, zgodnie z którymi prawo finansowe stanowi „luźną federację samodzielnych gałęzi prawa regulujących stosunki społeczne w zakresie gromadzenia i podziału publicznych zasobów pieniężnych oraz oddziaływania na kształtowanie pieniądza”¹⁹. Jeszcze inaczej prawo finansowe rozumie A. Borodo, stwierdzając, że są to „regulacje prawne odnoszące się do działalności finansowej organów państwa i samorządu, publicznych instytucji i jednostek organizacyjnych, a także osób fizycznych i prawnych (zwłaszcza gdy chodzi o normy prawne dotyczące podatków, opłat, składek, ceł)”²⁰. Z drugiej jednak strony R. Mastalski zauważa, że w wyniku zmian systemu społeczno-gospodarczego przedmiotem regulacji prawa finansowego jest już nie tyle publiczna działalność finansowa, która w pewnym przybliżeniu może być utożsamiana z gospodarką finansową²¹, ile stosunki społeczne w zakresie gromadzenia i podziału

¹⁵ E. Ruśkowski, *Finanse publiczne, prawo finansowe i system finansów publicznych – podstawowe podjęcia*, [w:] S. Presnarowicz, B. Sudavičius (red.), *System finansów publicznych Polski i Litwy*, Białystok 2017, s. 17.

¹⁶ B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1997, s. 18–19.

¹⁷ E. Chojna-Duch, *System finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 33.

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 63.

¹⁹ R. Mastalski, *Finanse publiczne a prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 37.

²⁰ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014, s. 23.

²¹ W. Wójtowicz, *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] idem (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2020, s. 16.

publicznych zasobów pieniężnych oraz oddziaływania na kształtowanie podaży pieniądza, zaliczanych do prawa podatkowego, prawa budżetowego oraz publicznego prawa bankowego²².

Do prawa finansowego zaliczany jest szeroki zakres unormowań, przy czym jego granice są nieostre²³. Autorzy dokonywanych systematyk często zaznaczają, że proponowane przez nich podziały mają charakter umowny, gdyż poszczególne działy prawa finansowego wskazują powiązania nie tylko między sobą, lecz także z innymi gałęziami prawa²⁴. Jaskrawym tego przykładem jest prawo zamówień publicznych, definiowane wręcz jako „tworząca się od ponad stu lat hybrydalna gałąź prawa, która opierając się na prawie cywilnym, administracyjnym, prawie finansowym oraz prawie ochrony konkurencji, tworzy własny system pojęć i wartości”²⁵. W konsekwencji brakuje jednolitości w doktrynie w kwestii działów prawa finansowego, co ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Działy prawa finansowego prezentowane w polskiej doktrynie

	A. Borodo ^I	B. Brzeziński ^{II}	A. Drwiłło ^{III}	A. Hanusz ^{IV}	A. Majchrzycka-Guzowska ^V	R. Mastalski ^{VI}	E. Ruśkowski (1991) ^{VII}	E. Ruśkowski (2010) ^{VIII}	W. Wójtowicz ^{IX}
część ogólna prawa finansowego								+	
prawo budżetowe	+	+	+			+	+		+
prawo podatkowe	+	+	+	+	+	+			
prawo daninowe								+	+
prawo celne		+	+						
prawo wewnętrznego kredytu publicznego		+							
prawo walutowe		+			+			+	
prawo bankowe	+	+			+		+		
publiczne prawo bankowe	+		+			+		+	+
prawo dewizowe		+	+		+				+

²² Por.: R. Mastalski, op. cit., s. 35–36.

²³ B. Brzeziński, op. cit., s. 20.

²⁴ A. Hanusz, *Ogólne zagadnienia prawa finansowego*, [w:] idem (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2022, s. 31.

²⁵ W. Dzierżanowski, M. Sieradzka, P. Szustakiewicz, *Wstęp*, [w:] idem (red.), *Leksykon zamówień publicznych*, Warszawa 2020, s. 17.

prawo finansów publicznych				+					
prawo finansowe sektora finansów publicznych									+
prawo rynku finansowego				+					+
prawo ustroju pieniężnego				+					
prawo (finansowe) ubezpieczeń społecznych				+		+		+	
prawo ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych	+								
prawo o wydatkach	+								
prawo o długu publicznym	+								
prawo finansowe samorządu terytorialnego	+					+		+	
prawo finansowe przedsiębiorstw	+					+		+	

^I A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014, s. 25.

^{II} B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1997, s. 19–20.

^{III} A. Drwiłło, *Zagadnienia ogólne finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] idem (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2018, s. 38.

^{IV} A. Hanusz, *Ogólne zagadnienia prawa finansowego*, [w:] idem (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2022, s. 31.

^V A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2019, s. 41.

^{VI} R. Mastalski, *Finanse publiczne a prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 37.

^{VII} E. Ruśkowski, *Prawo finansowe*, [w:] idem, J. Stankiewicz (red.), *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1991, s. 31–33.

^{VIII} E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, [w:] idem (red.), *System prawa finansowego. Tom II*, Warszawa 2010, s. 31.

^{IX} W. Wójtowicz, *Prawo finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] idem (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2020, s. 23.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przywołanej powyżej literatury.

Niekiedy też prawo finansowe rozpatruje się łącznie z finansami publicznymi²⁶. Genezy takiego bardzo pragmatycznego rozwiązania można doszukiwać się w nauce francuskiej, przy czym we Francji „finanse publiczne” (fr. *finances publiques*) stanowią gałąź prawa publicznego²⁷. Interdyscyplinarne łączenie prawa i ekonomii ma swój głęboki sens, gdyż umożliwia całościową analizę zjawisk ekonomicznych i norm prawnych je regulujących. To z kolei umożliwia wyjaśnienie nie tylko treści obowiązujących przepisów prawnych, ale również przyczyn, które zdecydowały o ich wprowadzeniu. Takie podejście ułatwia podejmowanie racjonal-

²⁶ C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006; A. Nowak-Far (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2020.

²⁷ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 17.

nych decyzji o zmianach umożliwiających zwiększenie ochrony prawnej wartości publicznych.

W doktrynie niekiedy prawo finansowe traktowane jest synonimicznie z prawem finansów publicznych, innym razem uznaje się je za pojęcia odrębne²⁸. Przychyłam się do stanowiska A. Hanusza²⁹, według którego prawo finansów publicznych jest częścią prawa finansowego i obejmuje normy prawne regulujące przede wszystkim funkcjonowanie jednostek sektora finansów publicznych, system budżetowy państwa i jednostek samorządu terytorialnego, procedurę budżetową, wieloletnie planowanie finansowe oraz kwestie związane z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁰. Argumentów przemawiających za przyjęciem takiego stanowiska dostarczają poniższe przywołane poglądy C. Kosikowskiego i T. Dębowskiej-Romanowskiej. Uwzględniają one fakt, że zakres „finansów publicznych” został wskazany zarówno w Konstytucji RP³¹, jak i w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 3)³², przy czym w pierwszym przypadku jest on szerszy. Stąd C. Kosikowski³³ proponuje, by konstytucyjne rozumienie finansów publicznych utożsamiać z szerokim rozumieniem prawa finansowego, zaś ich zakres ustawowy odnosić do prawa finansowego w wąskim znaczeniu. Z kolei T. Dębowska-Romanowska³⁴ uznaje, że normy prawne regulujące finanse publiczne w znaczeniu konstytucyjnym powinny określać się mianem prawa finansowego, zaś przepisy regulujące finanse publiczne, o których mowa w art. 3 u.f.p., powinny określać się mianem prawa finansów publicznych. Zestawiając powyższe poglądy, można stwierdzić, że prawo finansowe w wąskim znaczeniu jest bliskie pojęciu prawa finansów publicznych.

W mojej opinii zakres przedmiotowy prawa finansów publicznych został wyznaczony we wspomnianym powyżej art. 3 u.f.p., przy czym ze względu na użyty zwrot „w szczególności” znajdująca się w nim definicja zakresowa ma charakter

²⁸ A. Borodo, *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019, s. 34; P. Smoleń, *Podstawowe zagadnienia teoretyczne*, [w:] idem (red.) *Prawo finansów publicznych. Vademecum*, Warszawa 2022, s. 19.

²⁹ A. Hanusz, op. cit., s. 31.

³⁰ Bliska takiemu rozumieniu prawa finansów publicznych jest koncepcja E. Ruśkowskiego wyodrębniania w ramach prawa finansowego działu prawa finansowego sektora finansów publicznych, posiadającego specyficzny przedmiot regulacji (sektor finansów publicznych), specyficzne podmioty (podmioty sektora finansów publicznych), określoną metodę regulacji (metoda władcza), bogatą strukturę przedmiotową, różnorodny zakres źródeł prawa (E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego...*, s. 25).

³¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 483 z późn. zm.), dalej powoływana jako „Konstytucja RP”.

³² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.), dalej powoływana jako u.f.p.

³³ C. Kosikowski, *Samodzielny byt prawa finansowego jako działu prawa i problem jego autonomiczności*, [w:] idem (red.) *System prawa finansowego. Tom I. Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 425–426.

³⁴ T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 63–64.

otwarty, co utrudnia precyzyjne ustalenie granic prawa finansów publicznych. Z kolei podmiotowo prawo finansów publicznych obejmuje jednostki sektora finansów publicznych wymienione w art. 9 u.f.p. Ponadto, przy określeniu zakresu prawa finansów publicznych istotne jest również ustalenie, czy środki, którymi te jednostki dysponują, mają charakter „publiczny”, który jest wyznaczany treścią art. 5 u.f.p.

Podstawowe cele istnienia państwa

Arystoteles (384–322 p.n.e.), jeden z najwybitniejszych starożytnych filozofów, twierdził, że „te ustroje, które mają na celu dobro ogólne, są według zasady bezwzględnej sprawiedliwości właściwe, te zaś, które mają na celu jedynie dobro rządzących, są błędne i przedstawiają wszystkie zwyrodnienia właściwych: są bowiem despotyczne, a przecież państwo jest społecznością ludzi wolnych”³⁵. Z kolei Leon Petrażycki (1867–1931), wybitny uczony, prawnik, socjolog i filozof³⁶, twierdził, że „najwyższe dobro, do którego powinniśmy dążyć w dziedzinie polityki w ogóle i polityki prawa w szczególności – to rozwój moralny człowieka, zapanowanie wysokiej rozumnej etyki wśród ludzkości, mianowicie ideału miłości”³⁷. Nie kwestionując w żadnym stopniu słuszności tych ideałów, należy dodać, że podstawowym celem każdego państwa jest zapewnienie ciągłości jego istnienia. Wynika to z faktu, że niespełnienie tego celu będzie równoznaczne z zakończeniem bytu organizacji państwowej, a w konsekwencji niemożliwość spełnienia jakiegokolwiek innego celu³⁸.

Ogólne i szczegółowe cele prawa finansów publicznych

W literaturze niewiele miejsca poświęca się celom prawa finansów publicznych. Można je odnaleźć w opracowaniach odnoszących się do istoty prawa finansowego. Stąd można przyjąć, że cele prawa finansowego będą jednocześnie celami prawa finansów publicznych. Przy czym, jak zauważa R. Mastalski, istnieją istotne trudności w ustaleniu celów prawa finansowego, zwłaszcza w sytuacji, gdy poszukuje się jednego charakterystycznego celu, właściwego tylko dla tej dziedziny prawa.

³⁵ Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 2006, s. 85.

³⁶ A. Kojder, *Non omnia moriantur w osiemdziesiątą rocznicę śmierci Leona Petrażyckiego*, „Studia Socjologiczne” 2011, 2.

³⁷ L. Petrażycki, *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968, s. 25.

³⁸ J. Kuciński, *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003, s. 48.

W przypadku prawa finansowego cele te są nie tylko różnorodne, lecz także istotnie różnią się między sobą³⁹.

Pierwszym zasadniczym celem prawa finansów publicznych jest ochrona dobra wspólnego, optymalnie zharmonizowanego z dobrem poszczególnych jednostek. Powyższe twierdzenie ma swoje uzasadnienie w art. 1 Konstytucji RP. Jest to też spójne z celami państwa, bowiem ludzie łączą się w społeczeństwa i tworzą państwo właśnie w imię dobra wspólnego⁴⁰. Pojęcie dobra wspólnego obejmuje swoim zakresem interes publiczny, który może być definiowany m.in. jako dążenie do osiągnięcia społecznych celów skuteczności i sprawiedliwości społecznej⁴¹. Stąd A. Hanusz⁴² dostrzega, że celem norm prawa finansów publicznych, bez względu na to, czy regulują stosunki między organami państwowymi, czy też między organami państwowymi a podmiotami prawa prywatnego, jest ochrona interesu publicznego. Podobnie T. Dębowska-Romanowska⁴³ zauważa, że celem norm prawa finansowego jest ochrona interesu fiskalnego państwa.

Po drugie, ustalając cele prawa finansów publicznych, należy położyć nacisk na jego związek z polityką społeczno-gospodarczą. W opinii C. Kosikowskiego⁴⁴ „zadaniem norm prawa finansowego jest regulacja prawna zjawisk społecznych, politycznych i gospodarczych, wyrażających cele określone przez dyrektywy polityczne i ekonomiczno-finansowe. Normując zachowania społeczne w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych, przepisy prawa finansowego nie realizują celów samoistnych. Normy prawa finansowego mają charakter służebny w stosunku do założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa. Ustanawiając nakazy i zakazy oraz zachęty (bodźce) i sankcje finansowe, można realizować z dużą skutecznością dowolne zjawiska społeczne i gospodarcze”⁴⁵. Służebną rolę w stosunku do polityki społecznej i gospodarczej odgrywa polityka finansowa⁴⁶, która oznacza „świadomą i celową działalność osób i instytucji polegającą na ustalaniu i realizacji określonych celów za pomocą środków (posunięć, działań) finansowych”⁴⁷. Stąd to z polityki finansowej powinny wypływać cele prawa finansów publicznych.

³⁹ R. Mastalski, op. cit., s. 33.

⁴⁰ T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 19.

⁴¹ A.L. Hillman, *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge 2003, s. 73–74.

⁴² A. Hanusz, op. cit., s. 31.

⁴³ T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 66.

⁴⁴ C. Kosikowski, *Problem kodyfikacji polskiego prawa finansowego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1989, 40, s. 5.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 16–17.

⁴⁷ E. Ruśkowski, *Istota i pojęcie polityki finansowej*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 32–33.

Po trzecie, na cele prawa finansowego, w tym prawa finansów publicznych, można, jak proponuje B. Brzeziński⁴⁸, spojrzeć również przez pryzmat podziału tych norm na materialne, proceduralne (formalne) i ustrojowe. Jak zauważa T. Dębowska-Romanowska, podział ten nie ma wyraźnego charakteru, nie pokrywa się też z systematyką przepisów prawnych⁴⁹. Przykładowo, u.f.p. zawiera przepisy należące do wszystkich trzech grup.

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy celów prawa finansów publicznych, należy stwierdzić, co następuje.

Po pierwsze, celem prawa finansów publicznych jest zapewnienie ciągłości istnienia, sprawnego funkcjonowania państwa i dobrobytu jego mieszkańcom poprzez finansowanie poszczególnych polityk publicznych, w tym należących do zakresu polityki gospodarczej i społecznej. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.f.p. wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 u.f.p.). Przykładowo, polityka zdrowotna będąca częścią polityki społecznej ma na celu ochronę wartości publicznej, którą jest „zdrowie”, zdefiniowane jako „stan zupełnej pomysłowości fizycznej, umysłowej i społecznej, a nie jedynie brak choroby lub ułomności”⁵⁰. Polityka zdrowotna w Polsce jest finansowana przede wszystkim ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia, ale także tych przewidzianych w ustawie budżetowej, uchwałach budżetowych j.s.t. i w planach finansowych innych podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych, np. Funduszu Medycznego. Warto zwrócić uwagę, że ochrona wartości „zdrowie” możliwa jest nie tylko poprzez wydatki publiczne, co jest dość oczywiste, ale również poprzez dochody publiczne. Przykładem takiego mechanizmu jest opłata od środków spożywczych (czyli tzw. podatek cukrowy⁵¹), regulowana ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1916) wprowadzona do polskiego porządku prawnego 1 stycznia 2021 r. Jego wprowadzenie należy wiązać z chorobotwórczymi i uzależniającymi skutkami spożywania cukru. Od początku obecnego stulecia w renomowanej bazie naukowych czasopism medycznych „PubMed” odnotowuje się istotny wzrost publikacji naukowych dotyczących tych zagadnień. Wyniki badań naukowych wskazują na istotne podobieństwa pomiędzy stosowaniem substancji

⁴⁸ B. Brzeziński, op. cit., s. 21.

⁴⁹ T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 66.

⁵⁰ Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia. Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku 22 lipca 1946 (Dz.U. z 1948 r. Nr 61, poz. 477).

⁵¹ A. Bogucki, S. Bogucki, *Oplata od środków spożywczych*, Warszawa 2024.

odurzających i cukru zarówno w sferze neurochemii mózgu jak i zachowań⁵². Nadmierne spożycie cukru prowadzi do otyłości, która sama w sobie będąc jednostką chorobową, prowadzi jednocześnie do wielu innych chorób przewlekłych, w tym sercowo-naczyniowych, 13 nowotworów, cukrzycy typu 2, chorób układu oddechowego, a także przedwczesnej umieralności⁵³. Stąd według Światowej Organizacji Zdrowia tzw. podatki cukrowe stanowią instrument polityki fiskalnej na rzecz zdrowia (ang. *fiscal policy for health*), których głównym celem ma być ograniczenie konsumpcji cukru, nie zaś zwiększenie dochodów publicznych⁵⁴. Co więcej, według ekspertów Banku Światowego tzw. podatki cukrowe są skutecznym mechanizmem zniechęcenia do nadmiernego spożycia cukru i poprawy dobrobytu społecznego⁵⁵.

Po drugie, celem prawa finansów publicznych powinno być ustalenie sprawnie funkcjonujących procedur (cel organizacyjny) budżetowania, tj. planowania, wykonywania i kontroli budżetu państwa i budżetów j.s.t., podporządkowanych nadrzędnemu celowi, którym jest ochrona dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP). Ważne jest przy tym, aby normy prawne precyzyjnie ustalały zakres kompetencji poszczególnych organów i podmiotów zaangażowanych w poszczególne etapy budżetowania.

Po trzecie, celem prawa finansów publicznych powinno być odpowiednie ukształtowanie mechanizmów nie tylko instytucjonalnej (profesjonalnej) kontroli finansów publicznych, zarówno wewnętrznej (kontroli głównego księgowego, kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego), jak i zewnętrznej (Najwyższej Izby Kontroli i regionalnych izb obrachunkowych), ale również kontroli społecznej wydatkowania środków publicznych. Temu ostatniemu celowi służą, a przynajmniej powinny służyć, wymogi dotyczące przejrzystości i jawności finansów publicznych, a także instrumenty demokracji bezpośredniej, takie jak fundusz sołecki czy budżet obywatelski⁵⁶.

Po czwarte, celem prawa finansów publicznych powinno być uzupełnienie luki ekonomicznej w sektorze finansów publicznych o prawne mechanizmy wymuszające minimum racjonalności, efektywności i gospodarności (zracjonalizowanie wydatkowania). Temu celowi służą przede wszystkim regulacje u.f.p. dotyczące tzw. budżetu zadaniowego, przy czym, jak wskazują polskie doświadczenia, jęgo

⁵² J.J. DiNicolantonio, J.H. O'Keefe, W.L. Wilson, *Sugar addiction: is it real? A narrative review*, „British Journal of Sports Medicine” 2018, 14, s. 910–913.

⁵³ A. Bogucki, S. Bogucki, op. cit., s. XXI; World Health Organization, *WHO European Regional Obesity Report 2022*, s. 1.

⁵⁴ World Bank Group, *Taxes on Sugarsweetened Beverages: International Evidence and Experiences*, September 2020, s. 30.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ J.M. Salachna, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawne instrumenty kontroli społecznej w szwajcarskim i polskim samorządzie. Studium doktrynalno-prawne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, 3.

konstrukcja prawna w Polsce jest dalece niedoskonała, a sposób jego realizacji wymaga istotnych zmian⁵⁷.

Po piąte, celem prawa finansów publicznych powinno być zapewnienie stabilności (bezpieczeństwa) w zakresie długu publicznego (ang. *debt sustainability*). Cel ten ma związek ze stabilizacyjną funkcją finansów publicznych i służy mu zarówno proceduralne, jak i numeryczne reguły fiskalne wynikające z Konstytucji RP (reguła długu publicznego, niemożliwość ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż ten przewidziany w projekcie ustawy budżetowej) oraz z u.f.p. (procedury sanacyjne i ostrożnościowe, stabilizująca reguła wydatkowa, ograniczenia obowiązujące j.s.t. w zakresie deficytu i zadłużenia)⁵⁸.

Po szóste, celem prawa finansów publicznych powinno być rozwiązywanie konfliktów, zarówno typowymi metodami sądownoadministracyjnymi, jak i metodami zarezerwowanymi dla sektora prywatnego. Choć prawo finansów publicznych należy do prawa publicznego, to jednak ze względu na zjawisko odstępowania od sztywnego i podziału na prawo prywatne i publiczne⁵⁹ do prawa finansów publicznych przenikają instrumenty właściwe dotychczas wyłącznie dla prawa cywilnego. Przykładem tego jest prowadzenie w prawie finansów publicznych mediacji, przewidzianej przez art. 54a u.f.p., której skutkiem jest zawieranie ugód mediacyjnych w sprawie spornej należności cywilnoprawnej⁶⁰.

Wnioski

Zgodnie z przyjętą we wstępie hipotezą badawczą cele prawa finansów publicznych są ściśle powiązane z ochroną zasadniczych wartości publicznych. Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu poglądy doktryny potwierdziły ten związek. Również na płaszczyźnie praktycznej katalog celów prawa finansów publicznych skonstruowany na podstawie istniejącej (aczkolwiek fragmentarycznej i zdecydowanie niewystarczającej) literatury potwierdził przyjętą hipotezę badawczą w stosunku do gałęzi prawa, którą jest prawo finansów publicznych. W konsekwencji

⁵⁷ U.K. Zawadzka-Pąk, *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*, Kraków–Legionowo 2014, s. 168.

⁵⁸ P. Panfil, U.K. Zawadzka-Pąk, *France and Poland's Compliance with European Commitments Regarding Fiscal Rules*, „Financial Law Review” 2023, 1, s. 48–52.

⁵⁹ M. Trzaskowska-Słyś, *Uwarunkowania ugody zawieranej przez jednostki sektora finansów publicznych (rozprawa doktorska)*, Warszawa 2022, s. 7.

⁶⁰ J.M. Salachna, M.J. Skrodzka, *Ugoda mediacyjna w sprawie spornej należności cywilnoprawnej a ocena skutków prawnych jej zawarcia – perspektywa prywatnoprawna i publicznoprawna (art. 54a ustawy o finansach publicznych)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, 7, s. 11–12.

zasadnicza część celów prawa finansów publicznych powiązana jest z wartościami publicznymi, choć nie wszystkie z nich, a przynajmniej nie bezpośrednio.

Zgodnie z łacińską paremią prawniczą sformułowaną przez Celsusa „prawo jest sztuką tego, co dobre i słuszne” (łac. *ius est ars boni et aequi*). O ile dorobek przedstawicieli nauki polskiej w zakresie teorii prawa i filozofii prawa w tym zakresie jest imponujący, o tyle na gruncie poszczególnych gałęzi prawa rozważania natury aksjologicznej są podejmowane wciąż rzadko, zwłaszcza w ujęciu holistycznym⁶¹. Warto byłoby, w moim przekonaniu, te prace zintensyfikować.

Nazywając metodę badawczą, która mogłaby być w tym celu użyta, proponuję użycie terminu „aksjologiczna analiza prawa”, wzorując się na „ekonomicznej analizie prawa” oznaczającej „metodę prawoznawstwa, która służy do badania prawa w trzech aspektach: jego tworzeniu, wykładni oraz stosowaniu”⁶². Powyższa definicja jest na tyle ogólna, że może odnosić się również do aksjologicznej analizy prawa, przy czym celami tej ostatniej powinny być:

- A) identyfikacja celów-wartości danej gałęzi prawa lub wybranej instytucji prawnej,
- B) ustalenie, czy na etapie stanowienia, stosowania i/lub wykładni prawa, cele-wartości są wystarczająco chronione poprzez obowiązujące normy prawne i ewentualne zidentyfikowanie naruszeń celów-wartości,
- C) identyfikacja konfliktów celów-wartości⁶³,
- D) zaproponowanie konkretnych rozwiązań prawnych, których celem będzie wyeliminowanie naruszeń celów-wartości oraz zwiększenie ochrony aksjologicznej.

W zakresie prawa finansów publicznych zastosowanie aksjologicznej analizy wydaje się szczególnie potrzebne do analizy polityki finansowej, która jest realizowana na podstawie odrębnych ustaw regulujących gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych (art. 216 ust. 1 Konstytucji i art. 42 ust. 1 u.f.p.). Co prawda, ustawy te nie są wymieniane wśród źródeł prawa finansowego, jednakże są z nim ściśle powiązane.

⁶¹ Przykłady badań z tego zakresu wskazano w: U.K. Zawadzka-Pąk, *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019, s. 80. Bezpłatna elektroniczna wersja książki dostępna jest tutaj: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/>

⁶² T. Guzik, *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, 8, s. 31.

⁶³ Pomocna w tym zakresie może okazać się bogata literatura anglojęzyczna z zakresu administracji publicznej na temat konfliktu wartości, np.: G. de Graaf, L. Huberts, R. Smulders, *Coping With Public Value Conflicts*, „Administration & Society” 2016, 9.

Metoda aksjologicznej analizy prawa, choć nie została tak wprost nazwana, została w praktyce wykorzystana w studium aksjologiczno-prawnym na temat budżetu obywatelskiego⁶⁴, gdzie stanowi połączenie pięciu przenikających się metod badawczych, tj. jakościowej analizy danych zastanych, metody dogmatycznej, badań jakościowych (sondażowych), metody funkcjonalnej oraz metody dedukcji nomotetycznej. Należy jednak podkreślić, że możliwe są również inne warianty metod wchodzących w skład aksjologicznej analizy prawa, dostosowane do specyfiki badanych instytucji prawnych.

Bibliografia

- Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2006.
- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000.
- Bogucki A., Bogucki S., *Oplata od środków spożywczych*, Warszawa 2024.
- Borodo A., *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019.
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014.
- Brzeziński B., *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1997.
- Chojna-Duch E., *System finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017.
- Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- De Graaf G., Huberts L., Smulders R., *Coping With Public Value Conflicts*, „Administration & Society” 2016. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- DiNicolantonio J.J., O’Keefe J.H., Wilson W.L., *Sugar addiction: is it real? A narrative review*, „British Journal of Sports Medicine” 2018.
- Drwiłło A., *Zagadnienia ogólne finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2018.
- Dubisz S. (red.), *Wielki Słownik Języka Polskiego PWN. Tom I*, Warszawa 2018.
- Dzierżanowski W., Sieradzka M., Szustakiewicz P., *Wstęp*, [w:] W. Dzierżanowski, M. Sieradzka, P. Szustakiewicz (red.), *Leksykon zamówień publicznych*, Warszawa 2020.
- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000.
- Guzik T., *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, 8.
- Hanusz A. (red.), *Ogólne zagadnienia prawa finansowego. Prawo finansowe*, Warszawa 2022.
- Hillman A.L., *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge 2003.

⁶⁴ U.K. Zawadzka-Pąk, *Ochrona dobra...*, s. 22–25.

- Kojder A., *Non omnia moriantur w osiemdziesiątą rocznicę śmierci Leona Petrażyckiego*, „Studia Socjologiczne” 2011, 2.
- Kosikowski C., *Samodzielny byt prawa finansowego jako działu prawa i problem jego autonomiczności*, [w:] C. Kosikowski (red.), *System prawa finansowego. Tom I. Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe jako dział prawa*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006.
- Kosikowski C., *Problem kodyfikacji polskiego prawa finansowego*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 1989, 40.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006.
- Kuciński J., *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003.
- Kurowski L., *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2019.
- Mastalski R., *Finanse publiczne a prawo finansowe*, Warszawa 2013.
- Maynez E.G., *The philosophical-juridical problem of the validity of law*, [w:] L. Recasens (red.), *Latin-American Philosophy*, Cambridge 1948.
- Nowak-Far A. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2020.
- Palecki K., *Aksjologia prawa*, [w:] A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień (red.), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013.
- Panfil P., Zawadzka-Pąk U.K., *France and Poland’s Compliance with European Commitments Regarding Fiscal Rules*, „Financial Law Review” 2023, 1.
- Petrażycki L., *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968.
- Ruśkowski E., *Finanse publiczne, prawo finansowe i system finansów publicznych – podstawowe podjęcia*, [w:] S. Presnarowicz, B. Sudavičius (red.), *System finansów publicznych Polski i Litwy*, Białystok 2017.
- Ruśkowski E., *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.
- Ruśkowski E., *Istota i pojęcie polityki finansowej*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006.
- Ruśkowski E., *Prawo finansowe*, [w:] E. Ruśkowski, J. Stankiewicz (red.), *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1991.
- Salachna J.M., Skrodzka M.J., *Uгода mediacyjna w sprawie spornej należności cywilnoprawnej a ocena skutków prawnych jej zawarcia – perspektywa prywatnoprawna i publicznoprawna (art. 54a ustawy o finansach publicznych)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, 7.
- Salachna J.M., Zawadzka-Pąk U.K., *Prawne instrumenty kontroli społecznej w szwajcarskim i polskim samorządzie. Studium doktrynalno-prawne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, 3.

- Smoleń P., *Podstawowe zagadnienia teoretyczne*, [w:] P. Smoleń (red.), *Prawo finansów publicznych. Vademecum*, Warszawa 2022.
- Trzaskowska-Słyś M., *Uwarunkowania ugody zawieranej przez jednostki sektora finansów publicznych (rozprawa doktorska)*, Warszawa 2022.
- World Bank Group, *Taxes on Sugarsweetened Beverages: International Evidence and Experiences*, September 2020.
- World Health Organization, *WHO European Regional Obesity Report 2022*, World Health Organization.
- Wójtowicz W., *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2020.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Zawadzka-Pąk U.K., *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019, <https://repozytorium.uwb.edu.pl/>
- Zawadzka-Pąk U.K., *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*, Kraków–Legionowo 2014.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.