Teresa Dębowska-Romanowska
Uniwersytet Łódzki

Prawo finansowe jako gałąź dogmatyczno-prawna a prawo naturalne

Przedstawienie problematyki

Prawo finansowe to ta gałąź prawa publicznego, która zajmuje się regulacją prawną systemu gromadzenia środków publicznych oraz ich wydatkowania na zaspokajanie potrzeb publicznych.

Jest to dziedzina prawa najsilniej związana z polityką, nauką o państwie, a także makroekonomią. Finanse publiczne jako materia nauk ekonomicznych postrzegane są jako bliskie, a nawet niekiedy utożsamiane z ekonomią polityczną.

Natomiast prawo finansowe definiowane jest jako ta gałąź prawa publicznego, która zajmuje się nakładaniem i pobieraniem podatków i innych danin publicznych, zarządzaniem tymi środkami, a następnie wydatkowaniem dla zaspokajania potrzeb zbiorowych.

Jeśli jest to dziedzina prawa dotycząca ustrojowych, politycznych, a także organizacyjno-prawnych, a nawet technicznych aspektów zarządzania państwem – to wydaje się, że w całości jej kształt zależy od swobodnej woli ustawodawcy; a więc dziedzina całkowicie „wydana” i poddana tej woli.

Takie stanowisko jest nie tylko nie do przyjęcia, ale przez swój autorytaryzm jest bardzo niebezpieczne. Dzięki niemu bowiem bardzo łatwo byłoby zamienić nas obywateli w poddanych państwa, z których zdiera ono w dowolnej wysokości podatki i inne daniny i całkowicie swobodnie nimi dysponuje na te cele, jakie w danej chwili uznaje za stosowne.

Jeśli bowiem ingerencja publiczna zależy całkowicie od woli ustawodawcy, a prawem jest tylko to, co ustawodawca w drodze przymusu jako prawo wprost ustanowił (a nie tylko uznał za prawo) – to wydawałoby się, że niewiele tu już jest miejsca na prawa wrodzone, od-

wieczne i niezbywalnie związane z naturą człowieka i jego społecznym bytowaniem.

Tak więc dochodzimy do wniosku, że największa część regulacji prawa finansowego musi mieć swe źródła w prawie naturalnym. Z jednej strony chodzi o granice obciążania podatkami i związanego z tym wyzbywania prawa własności, z drugiej zaś strony o granice swobody politycznej w dysponowaniu wydatkami, tak by były one przeznaczone na dobro wspólne, nie zaś służyły interesom indywidualnym lub grupowym.

Sprawa jednak „przełożenia” praw naturalnych na rozwiązania prawa pozytywnego nie jest wcale prosta i oczywista. Z jednej bowiem strony, jeśli chodzi o obowiązki podatkowe, to muszą one być w całości w sposób zupełny uregulowane w ustawie, czyli w prawie pozytywnym. Nikt przecież nie będzie ich wykonywał bez wyraźnego zagrożenia przymusem państwowym, tylko opierając się na czystych normach moralnych, które dają prawo do swobody ocennej, jeśli chodzi o obowiązek utrzymania państwa. Nie można ani samym obywatelom, ani tym bardziej organom władzy wykonawczej dawać prawa do swobody ocennej, ile płacić, w jakich warunkach i terminach na utrzymanie państwa.

Dlatego w zakresie dochodów publicznych prawo naturalne ma być podstawą ograniczenia władzy państwowej w nakładaniu ciężarów publicznych, a więc nie tyle źródłem inspiracji pozytywnej, co hamulcem, siłą negatywną, która mówi nam, w jakich przypadkach podatku pobierać nie wolno, kiedy granice opodatkowania zostały przekroczone oraz kiedy państwo ma obowiązek uwzględnić nadzwyczajne okoliczności wyróżniające niekorzystnie danego podatnika.

Oczywiście wysuwają się tu na pierwszy plan – jako wyznacznik owego hamulca – prawa podstawowe: prawo do życia, wolności – oraz na równi z nimi istotna – niezbywalna godność człowieka. Ta podstawa naturalno-prawna dla ograniczeń rozwiązań pozytywnych nie jest oczywiście zwerbalizowana, wyrażona wprost w ustawach podatkowych. Nie powinna zresztą być. Natomiast miejsce wartości i praw podstawowych, chroniących podatników przed naruszeniem owego prawa naturalnego, znajduje się w Konstytucji – jeśli jest ona Konstytucją społeczeństwa. Dlatego w drugiej części zajmujemy się uregulowaniami Konstytucji w tej mierze.

Również odnosząc kwestie źródeł naturalno-prawnych do zagadnień wydatków publicznych, spotykamy się z niemałymi wyzwaniem.

Zważyć trzeba, że mówiąc o prawie natury częściej mamy na myśli wywodzące się zeń prawa do życia w wolności, godności, do posiadania

rodziny, niż obowiązki, których nałożenie też może przecież wywodzić się z prawa naturalnego i społecznego charakteru naszego bytowania. **Do takich obowiązków naturalno-prawnych przykładowo należy obowiązek utrzymywania państwa jako naturalnej organizacji społeczeństwa czy obowiązek solidaryzmu społecznego jako obowiązek współodpowiedzialności za tych, którzy, będąc częścią naszej społeczności, z przyczyn niezależnych od siebie i z reguły naturalnych (dzieci, chorzy, osoby niepełnosprawne...) sami nie mogą się utrzymać.**

Ten pierwszy obowiązek, czyli obowiązek ponoszenia wydatków na administrację państwową, wojsko czy służby zapewniające bezpieczeństwo wewnętrzne, wydaje się oczywisty i sprawdzony w historii. Był i jest zresztą szeroko omawiany i naświetlany także w doktrynie społecznej Kościoła. Ten drugi obowiązek, obowiązek solidaryzmu społecznego i współodpowiedzialności, to nowa, zupełnie inna emanacja prawa naturalnego.

Poczucie współodpowiedzialności za losy słabszych i uboższych członków naszego społeczeństwa – rozumiane jako nasz obowiązek nie tylko moralny, ale i prawno-polityczny – to istotna nowość i zmiana jakościowa w prawie natury.

W miejsce współodczuwania mamy do czynienia ze współodpowiedzialnością. Tym samym w części na państwo przenosimy to, co dawniej spoczywało na każdym z nas w ramach naszych obowiązków moralnych, a nie prawnych.

To jest w istocie rewolucja moralna, która się dokonała w XX wieku i ma głębokie skutki pozytywne i negatywne. Popatrzmy na skutki negatywne. Państwo opiekuńcze, socjalne po części bowiem zwalnia nas z osobistej odpowiedzialności moralnej za pomoc słabszym, zaś u tych ostatnich wzbudza postawę roszczeniową, którą można określić jako poczucie, że świadczenia ze strony państwa i czynna pomoc państwa im się należą. Mało tego, pomoc państwa chcą oni przekształcić w prawa podmiotowe i roszczenia o wypłatę świadczeń. To zaś łatwo przekłada się na wyuczoną bezradność i brak osobistej odpowiedzialności za losy najbliższych.

Państwo socjalne to państwo, w którym praktycznie nie istnieją granice opodatkowania, gdyż presja liczniejszych słabszych na mniej licznych średnio i bardzo zamożnych w demokracji okazuje się bardzo skuteczna – poprzez tworzenie partii populistycznych. Stąd tylko krok do państwa autorytarnego, gdzie wolność i własność mniej licznych nie są dobrze chronione.

Popatrzmy jednak na siłę i pozytywy tak ukształtowanego zmniejszonego prawa naturalnego.

Po pierwsze, za szczególnie pozytywne trzeba uznać zjawisko nowej wrażliwości moralnej. Inaczej patrzymy na różnice społeczne, które jeszcze do końca XIX wieku były postrzegane jako naturalne. Na zjawiska różnic społecznych w dostępie do ochrony zdrowia i życia, dostępie do wykształcenia, kultury, do wychowywania dzieci w sposób kształtujący chociażby równość ich szans na starcie życiowym – nie patrzymy już jako na naturalne, zgodne z Wolą Bożą, lecz przeciwnie – istnienie nadmiernych różnic w dostępie do dóbr podstawowych dla człowieka odbieramy jako nienaturalne – niezgodne z istotą człowieczeństwa.

Ważne jest i istotne, że dyskomfort z tego powodu odczuwają nie tylko pozbawieni tych dóbr, ale także i ci, którzy je mają (często w nadmiarze).

Różnice w dostępie do dóbr podstawowych – których lista się cały czas wydłuża – są postrzegane jako nienaturalne i niszczące nie tylko pokój społeczny, ale i ład moralny. Takie poczucie jednocy dzisiaj biednych i bogatych, pracujących i bezrobotnych.

Nie ma przy tym znaczenia, czy poglądy takie podzielają wszyscy z powodów politycznych, bo np. są zwolennikami lewicy politycznej, czy z powodu wyznawania wartości chrześcijańskich, czy tylko z powodów czysto pragmatycznych, ponieważ obawiają się rewolucji, zamachów, wojen wewnętrznych... Te różnice ideologiczne między grupami społecznymi mają znaczenie, jeśli chodzi o określenie stopnia, w jakim państwo jest odpowiedzialne za realizację celów socjalnych (lewica postuluje jak największy zakres interwencji, pragmatyczne postulaty osób ze sfer gospodarczych mogą dotyczyć tylko niezbędnego minimum zapewniającego pokój społeczny). O tyle jednak te różnice nie mają istotnego znaczenia, że wszyscy oni zgodnie uznają, że do istoty współczesnego państwa należy wypełnianie funkcji socjalnych.

Funkcja opiekuńcza państwa to jak gdyby nowy rodzaj jego uzasadnienia i legitymizacji. To jest właśnie ta zmiana tak znacząca. Powstał obowiązek prawny solidaryzmu, zastępujący dawną działalność dobroczynną, łaskę... Państwo tym samym uzyskało nowy tytuł i legitymizację prawną-moralną.

Nie jest ważne, czy hasła socjalne wysuwa prawica czy lewica polityczna. Ważne jest, że stają się stałym składnikiem poczucia przynależności do zorganizowanej w państwo lub samorząd terytorialny społeczności. Utrzymywać państwo – to współcześnie oznacza utrzymywać państwo w mniejszym lub większym stopniu socjalne. Należy więc cieszyć się z tego poszerzania się i ewolucji wrażliwości społecznej. Nie sposób jednak nie zauważyć gróźb, jakie ona ze sobą niesie, a o których mowa była wyżej.

Oznacza to dla naszej problematyki – problematyki prawno-financej – zmianę, jeśli chodzi o pojmowanie dobra wspólnego, na które przeznaczone są wydatki publiczne. Wskutek przejścia do koncepcji państwa socjalnego, opiekuńczego nastąpiło nie tylko zwiększenie udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym, ale także zasadnicza zmiana ich struktury polityczno-ekonomicznej. Wydatki na cele socjalne mają obecnie dominujący charakter, wygrywając w konkurencji nie tylko z wydatkami na tradycyjne cele publiczne, czyli obronę narodową, bezpieczeństwo wewnętrzne i administrację, ale także spychając na dalszy plan wydatki na naukowe badania podstawowe, kulturę i sztukę. Na ocenę tych zmian jest jeszcze za wcześnie.

Zasady ogólne Konstytucji a naturalno-prawne granice władztwa finansowego

Jak już była mowa wcześniej, prawu finansowemu, a zwłaszcza dziedzinom regulującym powinności obywatelskie, stawia się bardzo wysokie wymagania, jeśli chodzi o zupełność, a zarazem klarowność i dostateczną określoność reglamentacji prawnej. Takie wymagania powodują, iż nakładanie obowiązku daninowego następować może wyłącznie poprzez normy prawa pozytywnego i to rangi ustawowej.

Tym samym wszystkie czynniki wskazane wyżej rodzą przeświadczenia społeczne, że zakres reglamentacji prawnej i jej treść zależą wyłącznie od dobrej (trudno domniemywać złą) woli ustawodawcy pozytywnego. Zasady słuszności (sprawiedliwości społecznej), pomocniczości państwa i inne mogą – co najwyżej – ograniczać władzę ustawodawcy pozytywnego. W takim razie – w odczuciu społecznym – porządek prawny w zakresie prawa finansowego kreuje wyłącznie ustawodawca pozytywny, a rolę prawa naturalnego jest – co najwyżej – wyznaczać granice tej władzy. Może ono zatem występować jedynie w roli hamulca, nigdy zaś kreatora zmuszającego władzę publiczną do czynnej postawy. Nawet zwolennicy dominacji *ius* nad *lex* w prawie publicznym muszą przyznać, iż siła oddziaływania norm słusznościowych na ustawodawcę jest niewielka. W zakresie zaś, w jakim normy słusznościowe miałyby „zmuszać” ustawodawcę do podjęcia inicjatywy legislacyjnej, siła oddziaływania w naszej kulturze prawnej jest w zasadzie znikoma. **Normy naturalno-prawne nigdy zatem nie są bezpośrednią, samoistną i wyłączną podstawą rozstrzygnięć organów władzy publicznej w zakresie spraw finansowych.**

Nadto zauważyć należy, iż wyznaczona prawu naturalnemu rola siły negatywnej, tzn. hamującej zapędy władzy, stwarza jeszcze jeden poważny problem. Powstaje bowiem pytanie: czy takim skutecznym hamulcem mogą być wszelkie normy moralne powszechnie akceptowane w życiu społecznym, czy tylko te, które znajdują swój wyraz w Konstytucji jako zasady i wartości konstytucyjne? I znowu musimy stwierdzić, że w społeczeństwie dominuje to drugie stanowisko. Nie oznacza to oczywiście, iż normy moralne niezapisane w Konstytucji nie obowiązują, jednak w opinii społecznej nie mogą one mieć takiej „mocy sprawczej” jak te, które w Konstytucji są zapisane. Wobec takiego stanowiska opinii społecznej zrozumiałe staje się zjawisko „przegadania” Konstytucji, które płynęło z lęku, iż pominięcie jakiegokolwiek materii życia społecznego czyni tę materię mniej ważną, mniej istotną.

Nie trzeba w tym miejscu powtarzać oczywistych rzeczy, iż normy naturalno-prawne zostały z tych względów w Polsce w znacznym stopniu „spożytywizowane” przez ich wprowadzenie *expressis verbis* do Konstytucji. Nie warto się przy tym sprzeczać, czy poprzez ich zamieszczenie w Preambule i art. 30 Konstytucji zostały jedynie wysłownione (ale istniałyby i bez tego wysłownienia), czy też stały się przez to częścią porządku pozytywno-prawnego. Ważne jest to, że to właśnie niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wszelkiego prawa w Polsce.

Jeśli jednak uznać, że sfera prawa naturalnego odgrywa dla regulacji prawa finansowego przede wszystkim rolę hamulca nadmiernych zapędów w zakresie korzystania przez ustawodawcę z władzy finansowej, to i tak nie przekreśla to całkowicie jej znaczenia.

Każda władza nieograniczana skutecznie mechanizmem konstytucyjnym zawsze sięgać będzie po tak potężny instrument siły politycznej, jakim jest uprawnione przejmowanie części majątku obywateli na utrzymanie państwa, a przez to możliwość suwerennego dzielenia tych środków. *Divide et impera* – to zasada działania wszelkich władz finansowych.

Niewiara w samoograniczenie się wszystkich władz publicznych co do korzystania z przypadającego im władztwa finansowego spowodowała, iż w Konstytucji spotykamy się z takim nasileniem występowania restrykcji finansowych, jakie nieznane było żadnym uprzednim unormowaniom Konstytucji. Przez restrykcje finansowe rozumieć należy wyrażone w sposób bezwzględny i bezwarunkowy w Konstytucji zakazy lub nakazy określonego działania władz państwa w zakresie finansów publicznych, w takiej sferze, która mogłaby być nieobjęta takimi zakazami lub nakazami.

Restrykcje finansowe wchodzą w tę sferę, która bez nich byłaby i mogłaby pozostać sferą wolnego wyboru władz państwa. Klasycznym przykładem takiej restrykcji finansowej jest art. 216 ust. 5, a także art. 220 Konstytucji. Ich rolę widać, gdy na forum publicznym pojawia się kwestia państwowego długu publicznego w zbiegu z problemem suwerenności państwa.

Trzeba stwierdzić, iż występowanie w Konstytucji restrykcji finansowych dowodzi nie tylko niewiary społeczeństwa w samoograniczenie się władz ze względu na poszanowanie dobrych obyczajów, lecz jest także swoistym dowodem triumfu prawa pozytywnego nad prawem naturalnym. Restrykcje finansowe zawsze bowiem należą do porządku prawa pozytywnego.

Te oczywiste konstatacje potrzebne były na wstępie po to, by stwierdzić, że przy takich odczuciach społecznych oczekiwać należy raczej zjawiska nadreglamentacji prawnej niż powściągliwości ustrojodawcy. Tymczasem w warunkach polskich niebezpieczne jest zarówno nadmierne „powściąganie się” przed wyliczaniem w Konstytucji wszelkich możliwych moralnych zasad życia społecznego, jak i ambicja umieszczenia ich wszystkich w Konstytucji. W tym ostatnim przypadku dochodzi do swoistej deprecjacji tych zasad, które nieuchronnie konkurują ze sobą, zamiast wyznaczać wspólnie tamę dla wszechwładzy finansowej organów państwa. Nadto takie zwerbalizowanie zasad moralnych życia społecznego bardzo je formalizuje, ustrój zaś naraża na pokusę fundamentalizmu.

Sumując, granice władzy finansowej państwa wyznaczają przede wszystkim te normy moralne, które są umieszczone (wysłowione) w Konstytucji. One tylko wpływać mogą skutecznie na powściąganie władz państwa.

Ogólne zasady ustrojowe na ogół nie „przekładają” się wprost na normy słusznościowe, skutkujące ograniczeniem władzy finansowej państwa. Zasady ustroju to przecież bardziej Konstytucja państwa (czyli organizacja i kompetencje władz) niż konstytucja społeczeństwa (a więc zapis wartości moralnych i zasad etycznych jednoczących to społeczeństwo). Jednak i te drugie niekiedy są wprost w Konstytucji zapisane. Do takich przepisów zaliczam wynikającą z art. 1 Konstytucji zasadę, iż państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z zasady tej wypływa przede wszystkim system aksjologiczny, któremu mają służyć wszystkie daniny i wszystkie wydatki publiczne. Nadto art. 1 podkreśla, iż nakładanie danin publicznych oraz finansowanie wydatków publicznych nie może służyć interesom grupowym czy indywidualnym, lecz dobru wszystkich obywateli. Stąd wypływa zasada ogólnego, a nie celowego przeznaczania danin publicznych.

Art. 1 jest też źródłem powszechności budżetu państwa. Tylko bowiem łącząc wszystkie dochody i wszystkie wydatki państwa, możemy przeprowadzać debatę polityczną nad sposobem zaspokajania potrzeb zbiorowych w obliczu ograniczoności dochodów i konkurencyjności zadań, na które mogą być przeznaczane. Z art. 1 wypływa także, iż samo istnienie budżetu i ustawy budżetowej jest wartością konstytucyjnie chronioną. Budżet bowiem wyraża finansowo owo dobro wspólne, a poprzez swoją powszechność i podstawowość zapewnia także jawność decyzji politycznych. Pozwala zatem wyborcom ocenić trafność polityczną uprzednio dokonanych wyborów.

Odrębnego omówienia wymaga wyrażona przez art. 2 zasada sprawiedliwości społecznej. Dla naszych rozważań istotne jest jednak to, iż zasada ta nie przekłada się wprost na obowiązki ustawodawcy pozytywnego, lecz nadaje kierunek całemu systemowi sprawowania władzy. Inaczej mówiąc, działa hamująco w zbiegu z innymi zasadami i wartościami Konstytucji. Znacznie rzadziej działa samoistnie.

Wyrażona przez art. 18 potrzeba ochrony małżeństwa, rodziny, a zwłaszcza rodzicielstwa skutkuje jako pewnego rodzaju wytyczna kierunkowa dla władzy ustawodawczej wtedy, kiedy w grę wchodzi wybór konkurujących ze sobą wartości przy określaniu np. przywilejów podatkowych. Nigdy jednak artykuł ten nie może być rozumiany jako bezwzględnie obowiązujący i wiążący ręce ustawodawcy. Jak już wcześniej wspominałam, normy moralne zawarte w Konstytucji spełniają swoją rolę w ograniczaniu władzy ustawodawcy, wskazując raczej, czego mu czynić nie wolno, nie zaś to, co powinien czynić.

Odwotywanie się do racji moralnych (zasad współżycia społecznego), wywodzonych z art. 2 Konstytucji, tzn. zasady sprawiedliwości społecznej, może mieć zatem w zakresie prawa daninowego jedynie uzupełniający charakter. Zwłaszcza gdy, tak jak to się dzieje w prawie polskim, kreowanie obowiązku podatkowego następuje w sposób obiektywny, tzn. z mocy ustawy, i niejako zautomatyzowany, tzn. z wyłączeniem jakichkolwiek elementów woli czy zamiaru samego obowiązanego, a także możliwości oceny zachowania się i stopniowania odpowiedzialności związanej z oceną tego zachowania. Należy podkreślić natomiast, iż zasada sprawiedliwości społecznej ma znaczenie dla wyznaczania materialnych granic opodatkowania, o czym piszę dalej. Ma ona także znaczenie jako generalna dyrektywa interpretacyjna w tych nielicznych przypadkach, gdy prawo daninowe odsyła do pojęć nieokreślonych, a zwłaszcza klauzul generalnych, jak np. dzieje się to przy określaniu przesłanek umarzania zaległości podatkowych.

Stąd też czerpać możemy aksjologiczne podstawy dla ulg i zwolnień podatkowych, w szczególności gdy chodzi o tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze (kobiet, osób wychowujących dzieci, osób niepełnosprawnych...). Następuje to zawsze jednak w związku z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Natomiast zasada państwa prawnego w odniesieniu do regulacji prawa finansowego ma – w odczuciu społeczeństwa polskiego – przede wszystkim wymiar pozytywno-prawny. Mieszczą się w niej jednak także i pewne aspekty naturalno-prawne, np. w połączeniu z wyrażoną w Preambule Konstytucji zasadą pomocniczości. Połączenie zasady pomocniczości państwa i zasady państwa prawnego nakazuje nam kształtować system dochodów publicznych i jego podział między państwo a samorząd terytorialny (art. 167 ust. 1 Konstytucji), tak by potrzeby publiczne o charakterze podstawowym mogły być zaspokajane na poziomie decyzyjnym, najbliższym obywatelowi, czyli na poziomie gmin (art. 164 Konstytucji).

Wywodzenie z zasady państwa prawnego zasady proporcjonalnej, a nie nadmiernej ingerencji władzy ustawodawczej w życie społeczne w relacjach z „własnym” samorządem terytorialnym, gospodarczym, zawodowym, organizacjami pozarządowymi, ma tutaj także inne znaczenie. Jest nie tylko hamulcem, jeśli chodzi o nadmierną ustawową regulację zasad prowadzenia gospodarki finansowej takich podmiotów, lecz także o sprawowanie nadzoru finansowego nad tymi podmiotami. Przykładowo – nie pozwala na sprawowanie innego nadzoru nad ich gospodarką (np. celowościowego) niż nadzór legalny.

Powściągliwość państwa w tej mierze to nie tylko wyraz poszanowania podmiotowości tych jednostek, ale również przejaw dotrzymywania umowy społecznej, jeśli chodzi o zachowanie postawy nie autorytarnej, lecz demokratycznej. Pomocniczość państwa polega także i na tym, iż nie dąży ono do etatyzacji wszelkich inicjatyw społecznych za pomocą rozwiązań finansowych.

Organizacje pozarządowe nie mogą być utrzymywane, a przez to uzależniane od państwa. Samorząd gospodarczy winien się utrzymywać ze składek swoich członków i od nich być zależnym, aby ich właściwie reprezentować. Zlecanie zadań publicznych i ich finansowanie dotacjami z budżetu państwa winno mieć charakter akcydentalny, a nie stały i powtarzalny. Nie chodzi bowiem o cel polegający na wspomaganiu podmiotów społecznych, a przez to ich uzależnianie od państwa, lecz o lepsze wykonywanie publicznych zadań państwa, jeśli nie wymagają one stałej administracji i mogą być wykonane możliwie najbliżej beneficjentów tych zadań. Organizacja pozarządowa, która swoje cele

statutowe może wykonywać tylko z pomocą dotacji o cechach podmiotowych od państwa, przestaje być organizacją pozarządową.

Nade wszystko zaś zasada proporcjonalności ingerencji państwa w wolności i prawa obywatelskie ma znaczenie przy ogólnym (bo przecież nigdy nie szczegółowym, kwotowym czy procentowym, bezwarunkowym, bezwzględnym) wyznaczeniu granic opodatkowania w związku z art. 84 Konstytucji.

Granica utrzymania państwa – jako granica opodatkowania w państwie prawnym – musi być pojmowana w sposób naturalno-prawny, a nie pozytywno-prawny.

Silne odniesienie prawno-naturalne mają także przykładowo art. 11–14 Konstytucji. Wolność tworzenia partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji to potwierdzenie fundamentu prawa w Polsce, jakim ma być wolność i godność człowieka. Oznacza to zarazem, iż uregulowany przez prawo pozytywne system organizacji i finansowania takich dobrowolnych zrzeszeń nie może w żadnej mierze znosić ich tożsamości. Chodzi nie tylko o to, by nie zostały nadmiernie uzależnione od państwa, ale nadto by nie stały się częścią systemu sprawowania władzy, pozostając dalej samodzielnym partnerem dialogu społecznego.

Wyrażony przez art. 13 zakaz tworzenia takich organizacji, które odwołują się w swoich programach do totalitarnych metod działania, nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, które zakładają nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy, utajnienie struktur lub członkostwa, wyrażnie odwołuje się do pojęcia dobra i zła.

Nie każdy zatem cel publiczny, nawet uzyskujący aprobatę większości politycznej, może być uznany za dobro wspólne.

Oznacza to również, iż Konstytucja negatywnie ocenia wszelkie metody, programy i praktyki autorytarnego, totalitarnego działania. Skoro nie mogą to być programy partii politycznych dążących do uczestniczenia w sprawowaniu władzy, to tym bardziej same władze takich praktyk ani metod nie mogą stosować. Niedopuszczalne jest więc dofinansowanie z budżetu państwa partii politycznych, które charakteryzują się takimi programami i praktykami, nawet jeśli okaże się to dopiero po wygranych wyborach. Przestają już bowiem służyć dobru wspólnemu, co stanowiło podstawę legitymacji ich istnienia.

Wiele odwołań do systemu norm moralnych i zwyczajowych zawierają również te postanowienia Konstytucji, które regulują ustrój terytorialny Polski. Art. 15 ust. 1 stanowi nawiązanie do zasady pomocniczości w zakresie, w jakim ustanawia zasadę decentralizacji władzy

publicznej. Z kolei art. 15 ust. 2 odwołuje się do więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, jakie łączą mieszkańców danego terytorium. Stan tych więzi uzasadnia tworzenie określonych jednostek samorządowych. Mają one zatem jedno z najważniejszych miejsc w procesie tworzenia tych jednostek. Te zasady wpływać winny na kształtowanie zadań jednostek samorządu poszczególnych stopni, a przez to także na ilość i rodzaj dochodów publicznych, w które są one wyposażane.

Najważniejsze znaczenie ma w świetle art. 15 Konstytucji stan finansów gmin. W gminie przecież więzi międzyludzkie oraz stopień zaangażowania społecznego są najbardziej widoczne. Gmina też najlepiej realizować może zasadę decentralizacji zarządzania, będąc najbliższą tych, którzy korzystają z pomocy społecznej, szkół publicznych, publicznej służby zdrowia.

Zakres zadań własnych gminy w relacji do przypadających jej dochodów własnych to sprawdzian demokracji w całym państwie.

Dochowanie zobowiązania płynącego z zasady pomocniczości państwa wymaga zatem nie tylko wyposażenia gmin w odpowiednie dochody, ale także powstrzymania się od ingerencji ustawodawczej w wolność decyzji politycznych co do wydatkowania przez te gminy.

Te przykładowo wskazane rozwiązania ustrojowe, które nawiązują do norm moralnych i wartości etycznych, a zarazem wytyczają granice władztwa finansowego państwa, pozwalają jeszcze raz stwierdzić, jak silnie zakorzeniona jest nasza Konstytucja w systemie moralnym. Tak dalece, iż wbrew pierwszemu wrażeniu wydaje się nawet, iż legitymizacja wszelkiej władzy w Polsce zależy wprost od aprobaty w świetle wymagań tego systemu etycznego, który został zapisany w Konstytucji.

Nadto zauważyć należy, iż odwołanie się do racji prawno-naturalnych w tej dziedzinie zmusza nas niejako do zauważenia bytu tej części umowy społecznej, która ma charakter niepisany. Choć nie w pełni zwerbalizowana, mogłaby być przecież tym bardziej wiążącą siłą przekonań obywateli. Tyle tylko, że w dzisiejszej Polsce znaczna część społeczeństwa i klasy politycznej uważa, że jeśli jakaś wartość nie jest wprost zapisana w Konstytucji lub ustawach, to jej istnienie jest co najmniej wątpliwe. Nawet powszechnie znane od wieków i akceptowane standardy cywilizacyjne wydają się wątpliwe, jeśli prawo pozytywne ich wprost nie wyraża. Dlatego też umieszczenie fundamentalnych praw naturalnych w Konstytucji ma tak wielkie znaczenie.