

Wrocław, dnia 27 lipca 2017 r.

Dr hab. Patrycja Zawadzka  
Katedra Prawa Finansowego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr Łukasza Piotra Regnera  
pt. „Ograniczenia jawności finansów publicznych” (ss. 298)

### I. Wybór tematu

Jawność finansów publicznych, będąca przedmiotem recenzowanej pracy doktorskiej, jest niezbędna dla poprawnego funkcjonowania struktur demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Zasada jawności finansów publicznych na gruncie prawa polskiego została po raz pierwszy sformułowana w 1988 r., będąc odtąd jej stałym elementem. Wynika ona także z zasad konstytucyjnych, przyczyniając się do realizacji dobra wspólnego obywateli. Nie ulega wątpliwości, że jawność finansów publicznych nie może jednak mieć charakteru absolutnego. Niezbędnym jest wprowadzanie przez ustawodawcę ograniczeń, których *ratio legis* stanowi konieczność ochrony informacji ze względu na interes publiczny lub prywatny. Wskazane uwarunkowania stanowią przyczynek do dyskusji nad charakterem prawnym zasady jawności oraz jej granicami. Mimo, iż w dotychczasowych opracowaniach naukowych zasada jawności była omawiana, to jej opis i analiza odbywały się zazwyczaj w świetle roli, miejsca, a także znaczenia tej zasady w ramach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.),

a wcześniej ustaw, które tę regulację poprzedzały. Należy jednak podkreślić, że w literaturze przedmiotu brak jest opracowania wskazanej materii w sposób zaproponowany przez Doktoranta. W szczególności innowatorski charakter przeprowadzonych badań wynika z ujęcia problematyki przez pryzmat ograniczeń oraz w kontekście regulacji prawnych z zakresu dostępu do informacji i ochrony informacji.

Wybór tematu recenzowanej rozprawy uznać zatem należy za trafny, bowiem na dzień dzisiejszy w szeroko pojętej publicznoprawnej, w tym prawnofinansowej literaturze przedmiotu, brakuje opracowania monograficznego, który stanowiłby usystematyzowany wykład dotyczący kompleksowej analizy ograniczeń jawności finansów publicznych.

## **II. Główne założenia rozprawy**

Autor sformułował tezę, że „zasada jawności finansów publicznych jest jedną z zasad, na których opiera się system finansów publicznych w demokratycznym państwie prawa. Istnieją jednak wartości na tyle istotne z punktu widzenia interesu publicznego i prywatnego, że ich ochrona przemawia za ograniczeniem realizacji zasady jawności. Ograniczenia te powinny jednak mieć miejsce jedynie w uzasadnionych i ściśle określonych prawem przypadkach, gdy potencjalna szkoda dla obywatela lub państwa wynikająca z ujawnienia informacji przeważałaby nad korzyściami z tego tytułu” (str. 10). Badania podjęte przez Doktoranta służyły weryfikacji postawionej tezy, a także realizacji trzech podstawowych celów badawczych: po pierwsze, celem pracy była refleksja na temat granic jawności finansów publicznych (str. 9); po drugie – próba rozwiązania sytuacji konfliktowych powstających na styku regulacji dostępu do informacji i ochrony danych (str. 10); po trzecie – zbadanie zakresu zasady jawności finansów publicznych i próba wyznaczenia jej granic poprzez zbadanie zasięgu oddziaływania ograniczeń tej zasady (str. 10).

Z celami ogólnymi korespondują cele szczegółowe określone na str. 10-11 dysertacji. Polegały one na udzieleniu odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) Czy relacja zasady jawności finansów publicznych do obowiązków w sferze ochrony danych jest w prawie polskim odpowiednio wyważona?
- 2) Czy dostęp do informacji z zakresu finansów publicznych nie jest zanadto ograniczony zarówno przez przepisy z zakresu finansów publicznych, jak i przepisy dotyczące ochrony informacji?

- 3) Czy obecna regulacja zasady jawności finansów publicznych nie stanowi zagrożenia dla ochrony informacji?
- 4) Czy w kontekście uregulowania w prawie polskim dostępu do informacji – osobna regulacja zasady jawności finansów publicznych jest nadal potrzebna?
- 5) Jaka jest relacja regulacji finansów publicznych do przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.) – czy przepisy te uzupełniają się, czy wykluczają, czy nie występują między nimi sprzeczności?

Obok szerokiej analizy pojęcia i znaczenia zasady jawności, w rozprawie skupiono się na ocenie obowiązującego stanu prawnego, a także na postulatach *de lege ferenda* w zakresie propozycji poprawnego ujęcia tej zasady w przepisach prawa, w taki sposób, aby nie ograniczała dostępu do informacji z zakresu finansów publicznych w sposób nadmierny, a z drugiej strony, aby nie naruszała konieczności ochrony informacji, które z ważnych przyczyn nie mogą zostać ujawnione.

Przedstawione we wstępie dysertacji główne założenia rozprawy, konsekwentnie realizowane w toku dalszego wywodu, wskazują na zasadność wzbogacenia dotychczasowego dorobku nauki o kompleksowe opracowanie w przedmiocie ograniczeń jawności finansów publicznych, a także skonfrontowania tejże zasady z przepisami dotyczącymi dostępu do informacji i ochrony informacji. Autor podjął się tematu, który z dogmatycznego punktu widzenia nie jest łatwy i wymaga swobodnego poruszania się po różnych aspektach prawa publicznego, w szczególności zaś prawa finansowego oraz publicznego prawa gospodarczego. Wskazanie przyczyn, mechanizmów oraz konsekwencji ograniczania zasady jawności w odniesieniu do informacji z zakresu finansów publicznych nie jest oczywiste. Z aprobatę zatem należy się odnieść do przeprowadzonych przez Doktoranta badań.

Reasumując, wybór tematu jest uzasadniony, a cele zostały prawidłowo określone. Tytuł pracy został właściwie sformułowany i odnosi się bezpośrednio do założonej problematyki badawczej.

### III. Struktura pracy

Konstrukcja pracy nie budzi większych wątpliwości. Praca składa się z trzech rozdziałów opatrzonych wstępem i zakończeniem. Opracowanie zawiera także wykaz skrótów, wykaz źródeł oraz streszczenie w języku angielskim. Struktura dysertacji jest spójna i logiczna.

W rozdziale I dokonano pogłębionej, interdyscyplinarnej analizy roli oraz znaczenia zasady jawności i prawa do informacji. Zaprezentowano ramy prawne obu zasad, a także dokonano analizy regulacji zasady jawności finansów publicznych w prawie polskim oraz jej genezy, przedstawiając poglądy wyrażone dotychczas w literaturze przedmiotu. Szczególnie wartościowe jest omówienie zasady jawności w regulacjach międzynarodowych (str. 29-41), a także pojęcia *transparency* występującego w literaturze anglosaskiej dla określenia jawności i przejrzystości finansów publicznych (str. 56-57). Na aprobatę zasługuje spojrzenie na omawiane zagadnienia w świetle katolickiej nauki społecznej (str. 26-29), tym bardziej pożądane, iż praca powstała na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II. Cennymi z poznawczego punktu widzenia są ponadto rozważania teoretycznoprawne dotyczące zasad ogólnych finansów publicznych w odniesieniu do zasad prawa (1.3.3.1 – str. 58-61).

Rozdział II poświęcono charakterystyce czynników ograniczających jawność życia publicznego. Słusznie odniesiono się w tym zakresie do ogólnego ujęcia granic jawności, co stanowiło podstawę do podjęcia rozważań w przedmiocie ograniczeń wynikających z ochrony uzasadnionego interesu prywatnego: prawo do prywatności, ochrona danych osobowych, tajemnica przedsiębiorstwa. Następnie skoncentrowano uwagę na ograniczeniach ze względu na interes publiczny oraz o charakterze mieszanym: ochrona informacji niejawnych jako ograniczenie ze względu na interes publiczny, tajemnica skarbowa, tajemnica bankowa.

Rozdział III dotyczy kwestii problemowych z zakresu jawności finansów publicznych w kontekście czynników ograniczających jawność, jak również prób ich rozwiązania. Autor zaprezentował kolejno przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące jawności, a następnie dokonał ich konfrontacji z innymi źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Interesującym zabiegiem badawczym jest dokonany podział na udostępnienie do publicznej wiadomości informacji o charakterze ogólnym (pkt 3.2) oraz o charakterze indywidualnym (pkt 3.3). Przyjęta w tym zakresie struktura podziału treści koresponduje z dualnym podziałem czynników ograniczających jawność, które zostały przedstawione w rozdziale II.

Wieńczące rozważania „Zakończenie” jest stosunkowo krótkie, ale i syntetyczne. Podkreślić przy tym trzeba, że w toku wywodu Autor sformułował wiele szczegółowych uwag i postulatów, które – do czego należy odnieść się z pełną aprobatą – nie znajdują powtórzenia we wnioskach końcowych pracy.

Struktura pracy oraz wewnętrzna systematyka rozdziałów są prawidłowo podporządkowane celom pracy i logicznie ze sobą korespondują.

#### **IV. Strona formalna pracy**

W pracy prawidłowo dobrano i wykorzystano 133 akty prawne, 50 orzeczeń, 141 pozycji literatury i 2 tzw. inne źródła. Źródła prawa uporządkowane zostały hierarchicznie i chronologicznie. W ich wykazie można było wskazać, które z aktów prawnych już nie mają charakteru obowiązującego. W odniesieniu do wykazu orzecznictwa: przy niektórych orzeczeniach nie podano oficjalnego publikatora, tylko odesłano do Systemu Informacji Prawnej Lex lub Legalis, albo strony internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

W odniesieniu do literatury: w przeważającej mierze wykorzystano opracowania polskojęzyczne. Brak dużej ilości publikacji obcojęzycznych jest uzasadniony specyfiką przyjętej koncepcji rozprawy, w tym wyznaczonymi przez Autora celami pracy.

Przypisy skonstruowane są z reguły poprawnie. Zabrakło jednak ostatecznej korekty tekstu przy powoływaniu niektórych prac zbiorowych. Wyraźnie powinien zostać wskazany autor określonego fragmentu tekstu, do którego następuje odwołanie (m.in. przypisy nr 264, 269, 295, 297, 302, 306 i 318).

Spis treści nie odzwierciedla wszystkich podpunktów. Uwaga ta dotyczy podziału wewnętrznego podpunktu 1.1.2 (w ramach którego wyodrębniono 1.1.2.1 do 1.1.2.3), 1.3.1 (w ramach którego wyodrębniono 1.3.3.1 do 1.3.3.2), 1.4.2 (w ramach którego wyodrębniono 1.4.2.1 do 1.4.2.4), 1.4.3 (w ramach którego wyodrębniono 1.4.3.1 do 1.4.3.3) oraz 3.3.1 (w ramach którego wyodrębniono 3.3.1.1 do 3.3.1.5), 3.3.2 (w ramach którego wyodrębniono 3.3.2.1 do 3.3.2.4), 3.3.5 (w ramach którego wyodrębniono 3.3.5.1 do 3.3.5.4). Podział na niższe jednostki redakcyjne, dokonany przez Autora, był jednak w pełni merytorycznie uzasadniony. Można domniemywać, że brak zamieszczenia wskazanych jednostek redakcyjnych w spisie treści był spowodowany obawą o przejrzystość jego konstrukcji.

Ponadto, w ramach kilku ze wskazanych podpunktów wyodrębniono konkluzje (np. 3.3.1.5 na str. 237- 239; 3.3.2.4 na str. 248 - 249), które – jak wskazano wyżej – także nie są widoczne w spisie treści, a zdaniem recenzenta zawierają merytorycznie bardzo wartościowe ustalenia, odrębne od wniosków wieńczących dysertację. Zastosowany zabieg formalny powoduje, że – ze stratą dla całości pracy – gubią się one w tekście.

W ramach uwag formalnych godzi się także wskazać, że w dwóch miejscach, w ramach podpunktu 1.2.1 i 3.3.5 (odpowiednio: str. 29-30 i 257), zawarto fragmenty tekstu którym nie została przypisana żadna jednostka redakcyjna. Podpunkt niższego rzędu (odpowiednio 1.2.1.1 oraz 3.3.5.1) został wyodrębniony dopiero na kolejnej stronie. Zdaniem recenzenta monografia nie powinna zawierać fragmentów tekstu, które nie zostały opatrzone odpowiednią numeracją, co następuje dopiero po 2-4 akapitach tekstu. W praktyce w odniesieniu do tego typu fragmentów stosowane bywają m.in. podtytuły „Uwagi wprowadzające”, „Uwagi ogólne”. Nie zmienia to faktu, że w niektórych monografiach (zwłaszcza z zakresu literatury ekonomicznej) można zauważyć brak zastosowania tego typu wyodrębnień redakcyjnych krótkich fragmentów tekstu.

Reasumując, praca została napisana komunikatywnym, klarownym językiem, a poszczególne problemy badawcze powiązane ze sobą logicznie. Autor prawidłowo posługuje się językiem prawnym i prawniczym. Materiały zostały poprawnie dobrane i wykorzystane.

## **V. Metodologia badawcza**

Przyjętą w pracy metodologię badawczą można określić jako dogmatycznoprawną z elementami metody historycznoprawnej. Podstawowym narzędziem badawczym była analiza logiczno-językowa. Autor zbadał przeciwstawne zasady oraz związany z tym konflikt wartości i interesów stosując także metodę argumentacji prawniczej. W pracy odwołano się do argumentowania w znaczeniu ogólnym i prawniczym, tj. do określonych racji uzasadniających zarówno interes uniwersalny taki jak m.in. interes społeczny, interes państwa, a także interes indywidualny taki jak wolność, równość, ochrona życia, zdrowia, godności osoby ludzkiej (por. T. Barankiewicz, *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze KUL” 2010, nr 1 (41), s. 123). Autor sięgał do poglądów doktryny i stanowisk judykatury, konfrontując z nimi swoje poglądy, nierzadko budując je w sposób autonomiczny.

W ramach badań nie było potrzeby wykorzystania metod z pogranicza nauk prawnych, w szczególności właściwych innym naukom społecznym. Zastosowanie znalazły wyłącznie metody charakterystyczne dla egzegetycznych dziedzin jurysprudencji.

Z metodologicznego punktu widzenia praca jest na dobrym poziomie. Doktorant wskazał tezę, cele badawcze oraz metody badawcze.

## **VI. Uwagi merytoryczne**

Recenzowana praca stanowi po wartościową analizę, która została zwieńczona trafnymi wnioskami. Autor porusza w zasadzie wszystkie fundamentalne kwestie związane z ograniczeniami zasady jawności finansów publicznych, w trafny sposób diagnozując problem relacji zasady jawności oraz prawa do informacji. Ustalenia dokonane w pracy mają charakter teoretyczny, ale i praktyczny. Wielokrotnie zajęto bowiem stanowisko w kwestii problemów prawnych występujących w praktyce stosowania prawa, zwłaszcza dotyczących eliminacji niespójności w badanych normach prawnych. Doktorant sformułował wiele postulatów *de lege ferenda*, z których część została zawarta w toku wywodu, a część w konkluzjach końcowych. Analiza jest kompleksowa i kompetentna, a dysertacja odpowiada wymogom stawianym pracom doktorskim.

Z merytorycznego punktu widzenia mam jednak kilka uwag polemicznych:

1. W pierwszej kolejności można sformułować uwagi natury definicyjnej. We „Wstępie” zabrakło poszerzonej argumentacji, dlatego w tytule użyte zostało określenie „jawność finansów publicznych”, a nie „zasada jawności finansów publicznych”. Ponadto, jak wskazano, praca dotyczy obszaru finansów publicznych, a nie ustosunkowano się do zakresu pojęciowego tytułowych „finansów publicznych” mimo, iż z dalszej części wywodu wynika, że chodzi o regulacje prawne dotyczące jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w ustawie o finansach publicznych.

2. Autor poczynił uwagi historycznoprawne związane z genezą prawa do informacji, wywodzącą się ze szwedzkiej ustawy o wolności prasy z 1766 r., związanej z walką polityczną i chęcią zapewnienia dostępu do dokumentów urzędowych przez ówczesną partię

opozycyjną (str. 24-25). Wartościowe badania o poszerzonym kontekście, przeprowadzone w ramach rozdziału I dotyczą ujęcia zasady jawności w regulacjach międzynarodowych (pkt 1.2.1 – str. 29-41), odnosząc się przede wszystkim do: prac podejmowanych przez Ligę Narodów w latach 20. i 30-tych XX wieku, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. (str. 30-31); Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (str. 31-33); Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. (str. 33-34); jak i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. z uwzględnieniem aktów prawnych i orzeczeń z tą Konwencją powiązanych (str. 34-41). Jak już wskazano Doktorant omówił także anglosaskie pojęcie *transparency*. W pracy wyczuwalny jest jednak niedosyt szerszego kontekstu badań uwzględniającego relacje systemowe regulacji w przedmiocie zasady jawności i prawa do informacji. Warto byłoby pokusić się o choćby zwięzłą próbę umiejscowienia polskich rozwiązań prawnych w szerszym kontekście prawnoporównawczym. Po pierwsze – wartościowe byłoby odniesienie się do uregulowań unijnych, zwłaszcza dotyczących budżetu UE. Po drugie – właściwe byłoby ukazanie regulacji prawnych choćby w kilku państwach członkowskich UE. Nie chodziłoby nawet o szerokie badania komparatystyczne, a wskazanie jedynie przykładów. Takie ujęcie pozwoliłoby na sformułowanie dodatkowych wniosków. Jest to jeden z niewielu braków bardzo starannie przygotowanej pracy.

3. Autor wskazuje, że „jawność życia publicznego jako element kontroli władzy przez społeczeństwo nie może jednak ograniczać się tylko do wyborów, oznacza ona również oddziaływanie na władzę pomiędzy wyborami, będąc niezbędnym składnikiem prawidłowego wykształcenie się niezależnej opinii publicznej”. Po czym na str. 17 dodaje, że „jawność obejmować musi zatem cały sektor publiczny”. Zabrakło w tym miejscu wyraźnego zastrzeżenia, że nie dotyczy to oczywiście informacji, które są objęte tajemnicą ze względu na inne dobro chronione, co stanowi przedmiot dalszej części pracy i *de facto* – co zostało przez Doktoranta wykazane.

4. W odniesieniu do charakteru prawnego rekomendacji, rezolucji i uchwał jako kategorii tzw. *soft law*, w pracy sformułowano słuszne stanowisko, że akty te „nie mają co prawda charakteru wiążącego, mają natomiast znaczenie dla określania kierunków rozwoju prawa w państwach członkowskich” (str. 36). W odniesieniu do tej uwagi pragnę – odchodząc od głównego obszaru podjętych w dysertacji badań – na marginesie zasygnalizować, że coraz



bardziej zmienia się charakter źródeł *soft law* w ramach publicznego prawa rynku finansowego. W ostatnich latach widoczna jest bowiem coraz silniejsza pozycja tego typu aktów prawnych. Co więcej, nabierają one mocy zbliżonej do prawa powszechnie obowiązującego. Szeroko rozumiane instytucje finansowe stosują *soft law* na równi z powszechnie obowiązującym prawem. Stanowi to jaskrawy wyłom od dotychczasowego rozumienia ich charakteru prawnego. Coraz częściej temat ten jest zauważany w środowisku naukowym i w praktyce (por. m.in. Z. Ofiarski, *Rola soft law w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak (red.), Warszawa 2016, s. 137 – 160).

5. Zgodzić się należy z wyrażonym przez Doktoranta poglądem, że „w praktyce jawność materialna realizowana jest m.in. przez czytelną klasyfikację budżetową i sprawozdawczość finansową” (str. 56). Wątpliwości budzi jednak kolejne zdanie: „zwraca uwagę że klasyfikacja budżetowa musi być tak skonstruowana, aby umożliwiała przeciętnie wykształconemu obywatelowi dokonanie oceny budżetu i jego wydatków”. Klasyfikacja budżetowa to przecież obszerny system podziałek klasyfikacyjnych, w ramach których ujmowane są dochody, wydatki, przychody i rozchody występujących w planach finansowych sektora finansów publicznych. Jego podstawą prawną są rozporządzenia Ministra Finansów. System ten nie jest zrozumiały przez przeciętnego obywatela i w swoim założeniu – według mojej opinii – nie ma potrzeby, aby taki był. Wydaje się, że Autor zastosował skrót myślowy, dotyczący realizacji zasady szczegółowości (zwanej czasami zasadą specjalizacji). Chodziło raczej o to, aby budżet był uchwalany i wykonywany w oparciu o odpowiednio szczegółowy podział dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. W konsekwencji bardziej precyzyjne byłoby zdanie, że „budżet musi być tak skonstruowany, aby umożliwiał przeciętnie wykształconemu obywatelowi dokonanie oceny tego planu, w szczególności zaś przeznaczenia środków publicznych”. Uwagę tę można odnieść nie tylko do budżetu państwa, ale także do planów finansowych pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto, wyrażony przez Autora pogląd może znaleźć odniesienie także do planów finansowych sporządzanych w układzie zadaniowym, jak i wieloletnich planów finansowych. W tym miejscu wskazać trzeba, że w dalszej części pracy Autor nawiązał do obowiązku ogłoszenia wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, słusznie wskazując, że brak obowiązku publikacji tego planu finansowego jest niedopatrzaniem ustawodawcy, które powinno zostać naprawione przy okazji nowelizacji ustawy (str. 195).

6. W dysertacji dokonano pozytywnej oceny sposobu uregulowania obowiązku publikacji informacji związanych z długiem publicznym i jego relacją do PKB oraz danych potrzebnych do stosowania reguły wydatkowej. Autor podkreślił jednak, że oceny tej nie można odnieść do podawania do publicznej wiadomości innych zbiorczych danych. Doktorant zasadnie stwierdził, że „ustawodawca posługuje się w odniesieniu do nich nieprecyzyjnymi pojęciami, a regulacja posiada braki w zakresie terminów i trybu udostępniania danych, nie wskazując także organu odpowiedzialnego do podawania większości z nich. Należy wskazać tu na konieczność doprecyzowania przepisów poprzez jasne wskazanie zakresu, terminów, trybu i organów odpowiedzialnych za publikację danych” (str. 208). W mojej opinii w pełni uzasadniony byłby jeszcze dalej idący wniosek. Brakuje bowiem regulacji, która obligowałaby do podawania informacji o zaciągniętych zobowiązaniach m.in. w formie emisji krótkoterminowych papierów wartościowych (tj. z okresem zapadalności do roku czasu). W praktyce informacje o wielkości tego typu emisji oraz rodzaju papierów wartościowych w odniesieniu do konkretnej jednostki samorządu terytorialnego nie są podawane do wiadomości publicznej.

7. W kilku miejscach pracy posłużono się pojęciem „prawodawca” w odniesieniu do ustawodawcy zwykłego. Warto zatem poczynić uwagę dotyczącą terminologii. W świetle prawa konstytucyjnego o „prawodawcy” mowa jest w ramach odniesień do Konstytucji, a o „ustawodawcy” – w odniesieniu do ustaw szczegółowych. W świetle tego poglądu, zdanie, w którym Autor wskazał, że „prawodawca nadał zasadzie jawności finansów publicznych walor przepisu prawnego” – art. 33 ustawy o finansach publicznych (str. 60), budzić może wątpliwości interpretacyjne.

8. Omawiając zasadę przejrzystości na gruncie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (str. 65) warto byłoby już na wstępie podkreślić, że jest to nieobowiązujący akt prawny. Autor ma tego świadomość, ale czytelnik może „dowiedzieć się” o tym dopiero z części wywodu zawartego na kolejnych stronach (str. 66 i n.).

Ponadto, w przedostatnim akapicie pkt. 1.4.1 (str. 66) zabrakło wyraźnego uzasadnienia stanowiska Autora, w jaki sposób *de lege lata* można mówić o ewentualnym ograniczeniu znaczenia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, skoro w kolejnym (ostatnim) akapicie wskazano, że przedmiotowa regulacja prawna *de lege lata* została poszerzona (str. 66).

9. W pracy zasadnie stwierdzono, że mimo, iż w art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.; dalej: OrdPod) starosta i marszałek są wymieniani jako organy podatkowe, w praktyce nie realizują swoich funkcji (str. 80), dlatego też czasami mowa o ułomnych (fikcyjnych) organach podatkowych (zob. cytowany w pracy K. Teszner, *Organy podatkowe i quasi-podatkowe – problemy wynikające z wadliwej legislacji Ordynacji podatkowej*, [w:] *Ordynacja podatkowa w praktyce. Materiały konferencyjne*, Białystok 2007, s. 121-122). Można dopatrywać się funkcji organu podatkowego w zakresie opłat, do których Ordynacja podatkowa znajduje zastosowanie (*vide* art. 3 pkt 3 lit. c OrdPod). W dysertacji słusznie zwrócono uwagę, że obowiązek podania informacji do publicznej wiadomości na gruncie obowiązującego stanu prawnego w niektórych sytuacjach spoczywa nie na organie podatkowym, ale na zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, który organem podatkowym nie jest (str. 80). Dotyczy to: wykazu udzielonych poręczeń i gwarancji, z wymienieniem podmiotów których gwarancje i poręczenia dotyczą; wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia; wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej.

10. Przy omówieniu tajemnicy bankowej (pkt 2.3.3, str. 153 – 160), zdaniem recenzenta, zabrakło choćby zasygnalizowania problemów praktycznych związanych z dostępem do informacji objętej tajemnicą bankową przez pełnomocników posiadaczy lub spadkobierców posiadaczy rachunków bankowych. Judykatura dostarcza w tym zakresie wielu interesujących orzeczeń.

11. W pełni uzasadnione byłoby ustosunkowanie się w ramach podpunktu 3.3.5 do zasady jawności w zakresie podawania informacji o stypendiach naukowych przyznawanych na uczelniach publicznych.

Powyższe uwagi mają charakter polemiczny, w przeważającej mierze wskazują możliwość spojrzenia na omawianą problematykę w nieco innym świetle. Nie rzutują jednak

na bardzo wysoką ocenę recenzowanej dysertacji. Nie sposób bowiem zaprzeczyć trafności sformułowanym przez Doktoranta poglądom i ocenom.

## VII. Rezultaty badań

Przedstawiona do recenzji dysertacja ma charakter twórczy, a zaprezentowanym badaniom i towarzyszącym komentarzom Autora nie można odmówić naukowego charakteru. W pracy trafnie zdiagnozowano problemy i we właściwy sposób dokonano interpretacji przepisów prawnych. Opracowanie ma nie tylko opisowy charakter, ale dominują w nim elementy analityczne.

Autor udowodnił postawioną we „Wstępie” tezę pracy. W dysertacji wykazane zostało, że jawność finansów jest jedną z zasad, na których powinien znajdować oparcie system finansów publicznych w demokratycznym państwie prawa. W pełni zgadzam się z wyrażonym przez Doktoranta poglądem, że regulacja zasady jawności powinna przyjmować charakter *lex generalis*, doznającej ograniczeń jedynie w sytuacji konieczności ochrony z punktu widzenia publicznego, ale w ograniczonym zakresie także prywatnego. Autor zasadnie twierdzi, że regulacja wyjątków powinna być precyzyjna i nie pozwalać na wykładnię szerszą, niż wymaga tego racja tej ochrony (str. 265). Doktorant w sposób odważny formułuje wnioski. Wykazał się dobrą znajomością nie tylko przepisów prawa, ale także praktyki jego stosowania.

Dysertacja wyróżnia się nowym, niespotykanym do tej pory, ujęciem tematu. Stanowi opracowanie o charakterze systematyzującym, pogłębiającym, a nadto rozwijającym dotychczasowe niezbyt obszerne publikacje w zakresie podjętej problematyki. Autor podejmując się kontynuacji badań, dokonał nie tylko analizy zagadnień, które nie doczekały się zadowalającego, pełnego omówienia, ale ukazał zasadę jawności finansów publicznych w nowym świetle. Bardzo wysoko należy ocenić sformułowane w pracy wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a Kandydat do uzyskania stopnia naukowego doktora wykazał się w pracy odpowiednią wiedzą teoretyczną oraz umiejętnością prowadzenia pracy naukowej.

### VIII. Konkluzja recenzji

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska Pana mgr Łukasza Piotra Regnera pt. „Ograniczenia jawności finansów publicznych” w moim przekonaniu zasługuje na pozytywną ocenę. Praca w pełni odpowiada wymogom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 882 z późn. zm.). W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Doktoranta do dalszych stadiów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych w dziedzinie nauk prawnych w dyscyplinie prawo.

*Piotr Lurid*  
*24.07.2017*