

Łukasz Regner

„Ograniczenia jawności finansów publicznych”

Streszczenie rozprawy doktorskiej

Przedmiotem rozprawy są ograniczenia jawności finansów publicznych. Praca wskazuje w pierwszej kolejności, że finanse publiczne w demokratycznym państwie prawa muszą podlegać określonym regułom – jedną z nich jest zasada jawności życia publicznego i wynikająca z niej zasada jawności finansów publicznych. Z drugiej strony, zarówno w sferze publicznej, jak i w obszarze życia prywatnego obywateli mogą znaleźć się wartości, prawa, czy interesy zasługujące na szczególną, wzmocnioną ochronę, których naruszenie mogłoby wywołać nadmierną szkodę dla interesu publicznego lub prywatnego, takie, jak: prywatność jednostki, swoboda działalności gospodarczej, ale też bezpieczeństwo państwa, czy porządek publiczny.

Pomiędzy zasadą jawności finansów publicznych i obowiązkami ochrony określonych informacji występuje pewne napięcie, wynikające z ich przeciwstawnej natury. Celem pracy jest zbadanie tak zarysowanego konfliktu, a także identyfikacja innych czynników ograniczających jawność finansów publicznych oraz wypracowanie rozwiązań umożliwiających pogodzenie zasady jawności finansów publicznych z koniecznością ochrony pewnych kategorii informacji. Innymi słowy, praca ma za zadanie wypracowanie optymalnego modelu, w którym dostęp do informacji z zakresu finansów publicznych będzie jak najszerszy, przy jednoczesnej poprawnej identyfikacji kategorii danych zasługujących na ochronę przed ujawnieniem i zapewnieniu im tejże ochrony w sposób jak najbardziej skuteczny.

Rozprawa została podzielona na trzy rozdziały. Pierwszy z nich został poświęcony zasadzie jawności finansów publicznych jako takiej. Została omówiona jej geneza i znaczenie jako części składowej zasady jawności życia publicznego oraz w związku z prawem dostępu do informacji, a także ujęcie jawności i dostępu do informacji w aktach prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego, znaczenie zasady jawności dla finansów publicznych i jej regulacja prawnofinansowa.

Rozdział drugi został poświęcony granicom jawności spraw publicznych oraz identyfikacji i analizie ograniczeń prawnych możliwych do wystąpienia w kontekście zasady

jawności finansów publicznych. Zostały tam omówione czynniki ograniczające jawność wynikające z konieczności ochrony interesu publicznego i uzasadnionego interesu prywatnego oraz posiadające charakter mieszany, a także ograniczenia techniczne i organizacyjne.

Trzeci rozdział poświęcam konkretnym przypadkom ograniczenia jawności finansów publicznych oraz analizie prawidłowości ich regulacji prawnej. Zaproponowano konkretne rozwiązania prawne mające na celu prawidłowe wyważenie zasady jawności i ochrony informacji.

Tezą pracy jest następujące twierdzenie: 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 może ograniczać realizację 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.

W rozprawie wykazano, że zasada jawności powinna mieć charakter priorytetowy, a jej regulacja – charakter *lex generalis*. Ograniczenia jawności, także chroniące wartości o znaczeniu kluczowym dla państwa lub jego obywateli, jako wyłomy w ogólnej zasadzie jawności – powinny natomiast stanowić *leges speciales*, ich regulacja powinna być precyzyjna i nie pozwalać na wykładnię szerszą, niż wymaga tego racja tej ochrony. Wyjątki od zasady jawności powinny dotyczyć spraw o randze, która uzasadnia zachowanie określonych informacji w tajemnicy przed społeczeństwem lub jego członkami. Tajemnica nie może dotyczyć zatem spraw, których ujawnienie wyrządzi jednostce, społeczeństwu lub państwu szkodę mniejszą, niż ich utajnienie. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, wszelkie informacje dotyczące finansów publicznych powinny być jawne, chyba że konkretny przepis ustawy (lub umowy międzynarodowej), dla ochrony szczególnie istotnych wartości, uznanych przez Konstytucję RP, w sposób wyraźny wyłącza tę jawność.

Praca identyfikuje szereg przypadków nieprawidłowego wyważenia regulacji zasady jawności i obowiązków ochrony informacji, a także wady legislacyjne przepisów z tego zakresu, i – tam gdzie to możliwe – proponuje prowadzenie odpowiedniej wykładni przepisów, mającej na celu rozstrzygnięcie występujących problemów interpretacyjnych.

Tam, gdzie nie ma możliwości przeprowadzenia takiej wykładni, przedstawiono propozycje zmian legislacyjnych poprzez rozszerzenie zakresu obowiązków informacyjnych, bądź też poprzez wprowadzenie szerszej ochrony określonych informacji. W szczególności zgłoszone zostały postulaty ujednolicenia i doprecyzowania przepisów i uzupełnienia wskazanych luk prawnych, zwłaszcza jasne określenie formy i terminu (częstotliwości) podawania informacji oraz zakresu ujawnianych danych.