

prof. dr hab. Adam Nita
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego



Kraków, 18 listopada 2022 r.

Recenzja osiągnięć naukowych

Pana dr. Przemysława Panfila , w tym napisanej przez Habilitanta rozprawy pt. „Reguły i iluzje fiskalne w Polsce – ujęcie prawnofinansowe”, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021, ss. 406.

Pan dr Przemysław Panfil jest absolwentem dwojakiego rodzaju studiów magisterskich. W pierwszej kolejności, 14 maja 2002 r. uzyskał on tytuł zawodowy magistra. Stało się to po ukończeniu studiów na kierunku Stosunki Międzynarodowe w zakresie Handlu Zagranicznego, na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego. Z kolei, 13 maja 2004 r. Habilitantowi nadano tytuł zawodowy magistra prawa, Miało to miejsce po ukończeniu studiów na kierunku Prawo, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Po uzyskaniu magisterium z prawa, Pan dr Panfil został zatrudniony na stanowisku asystenta w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Stan ten trwał w okresie od 22 października 2004 r. do 28 lutego 2011 r. Następnie, od 1 marca 2011 r. Habilitant podjął pracę na stanowisku adiunkta w tej samej jednostce organizacyjnej Uniwersytetu Gdańskiego. Stało się to po uzyskaniu przez niego stopnia naukowego doktora nauk prawnych. To zaś miało miejsce 13 września 2010 r., na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Została ona podjęta po obronie rozprawy doktorskiej Pana dr. Przemysława Panfila, poświęconej problematyce prawnych i finansowych uwarunkowań długu Skarbu Państwa.

Osiągnięciem naukowym wskazanym przez Habilitanta, w jego przekonaniu spełniającym kryteria określone w art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 478) jest monografia naukowa

pt. „Reguły i iluzje fiskalne w Polsce – ujęcie prawnofinansowe”, Gdańsk 2021. Została ona opublikowana przez Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego. Ponadto, Kandydat wskazał na swoją istotną aktywność naukową, predestynującą go do uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

A. Ocena monografii pt. „Reguły i iluzje fiskalne w Polsce – ujęcie prawnofinansowe”

Analiza dorobku publikacyjnego Habilitanta pozwala zauważyć w nim prace poświęcone różnorodnym zagadnieniom finansowoprawnym. Na pierwszy plan w tym katalogu wysuwają się jednak opracowania dotyczące finansów publicznych, prawa budżetowego oraz prawa rynków finansowych. Tej materii Pan dr Przemysław Panfil poświęcił też swoją rozprawę habilitacyjną. Nie mam wątpliwości co do znaczenia dla doktryny prawa zagadnień analizowanych w tym opracowaniu, formułowanych tam wniosków, a także co do nowatorstwa tej monografii. To zaś sprawia, że analizowana przeze mnie praca może być klasyfikowana jako osiągnięcie naukowe, stanowiące znaczny wkład w rozwój prawa finansowego.

Recenzowana monografia jest solidną, dogmatycznoprawną analizą problematyki wyrażonej w jej tytule. Jej przedmiotem są reguły fiskalne, ukształtowane w przepisach prawa polskiego. Stanowią one kluczowy element ochrony stabilności finansowej podmiotu publicznego przed konsekwencjami działań nakierowanych na zwiększanie deficytu budżetowego, czy szerzej – deficytu finansów publicznych. Autor świadomie ogranicza przy tym swoje rozważania do zagadnień dochodów i wydatków państwa. Poza zakresem swoich analiz pozostawia on natomiast kwestie reguł fiskalnych, dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. Tym samym, przedmiotem pracy są unormowania finansowoprawne, które w założeniu ustawodawcy mają ograniczać dążenia przedstawicieli władzy ustawodawczej do zwiększania wydatków publicznych, a także kształtowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Z tymi regulacjami Autor konfrontuje zachowania określane mianem iluzji fiskalnych. Są to działania organów władzy publicznej, dotyczące kształtowania zarówno dochodów jak i wydatków publicznych, mające na celu zmniejszenie powszechnej świadomości co do wielkości nakładów, jakie obywatele ponoszą na rzecz państwa, a także w zakresie rzeczywistych rozmiarów wydatków publicznych.

Odnosząc się do tych kwestii, Habilitant swoje rozważania ogranicza do zagadnień wydatkowych iluzji fiskalnych. W konsekwencji, rozwiązania normatywne mające na celu ograniczenie poziomu deficytu budżetowego oraz deficytu finansów publicznych, w recenzowanym opracowaniu są konfrontowane z działaniami organów władzy, nakierowanymi na ukrywanie rzeczywistych rozmiarów wydatków publicznych. Praca ma przy tym charakter komparatystyczny, ponieważ polskie rozwiązania normatywne są w niej zestawiane z ich odpowiednikami funkcjonującymi w innych krajach Unii Europejskiej. Wszystko to pozwoliło zaś Autorowi na sformułowanie ocen co do skuteczności reguł fiskalnych, obowiązujących w polskim systemie prawnym.

Należy podkreślić, że rozważania zawarte w recenzowanym opracowaniu zostały oparte na jasno wyrażonych hipotezach badawczych. W pierwszej kolejności Habilitant stawia tezę, że konstrukcja polskich reguł fiskalnych jest nieadekwatna do celów, jakim powinny one służyć. Wspomniane rozwiązania prawne zwiększają zaś prawdopodobieństwo kreowania iluzji fiskalnych. W związku z tym, w pracy przyjmowane jest założenie, że przez wzgląd na konieczność zapewnienia stabilnych fundamentów dla ograniczenia ryzyka niebezpiecznego wzrostu deficytu finansów publicznych oraz deficytu budżetowego konieczne jest umocowanie stabilności fiskalnej w katalogu zasad budżetowych.

Ponadto, prawidłowa jest konstrukcja pracy. Autor rozpoczyna bowiem swoje wywody od prezentacji istoty i determinant stabilności fiskalnej, a następnie analizuje reguły fiskalne w teorii i w praktyce. To zaś umożliwiło Habilitantowi porównanie polskich reguł fiskalnych do ich odpowiedników, obowiązujących w innych krajach. Po tych rozważaniach, odnoszących się do materii unormowań zapobiegających maksymalizowaniu poziomu deficytu finansów publicznych, w czwartym rozdziale pracy odniesiono się do zagadnień iluzji fiskalnych. W tej części pracy, jej Autor usystematyzował te zachowania oraz zaprezentował schematy działań władz publicznych, nakierowanych na obchodzenie skodyfikowanych reguł fiskalnych. Stworzyło to sposobność do prezentacji w kolejnym rozdziale pracy iluzji fiskalnych, stosowanych w Polsce. Wszystko to stało się podstawą dla sformułowania wniosków *de lege ferenda* – postulatów co do zmian legislacyjnych, nakierowanych na zwiększenie ochrony stabilności finansowej państwa.

W moim przekonaniu, Pan dr Przemysław Panfil w swojej monografii wyczerpał zagadnienie badawcze, wyartykułowane w jej tytule, umiejętnie prezentując i analizując kwestie będące przedmiotem tego opracowania, a także formułując propozycje rozwiązania problemu naruszania reguł fiskalnych, ujawniającego podczas stosowania przepisów polskiego prawa finansowego. Na uznanie zasługuje przy tym to, że Habilitant w swoich wywodach nie

ogranicza się do materii prawa (prawa finansowego), ale odwołuje się także do dorobku nauki ekonomii, socjologii i politologii. Jego rozważania są bowiem silnie determinowane literaturą z zakresu makroekonomii i finansów, a także polityki gospodarczej. W tym zakresie uwidacznia się kompleksowe wykształcenie akademickie Autora – to, że jest on nie tylko prawnikiem, ale i ekonomistą.

Dokonując merytorycznej oceny rozprawy habilitacyjnej, w pierwszej kolejności chciałabym podkreślić słuszność osadzenia pracy w materii teoretycznych modeli stabilności fiskalnej. Autor trafnie wskazuje na ewolucję poglądów na to zjawisko, dającą się zauważyć na przestrzeni ostatnich ponad stu lat. Niezwykle interesujące jest przy tym odwołanie się do niegdysiejszej, klasycznej teorii finansów publicznych, charakterystycznej dla przełomu XIX i XX w. Opierała się ona na założeniu, że budżet państwa zawsze powinien być zrównoważony, a wyznacznikiem stabilności fiskalnej państwa był stan równowagi budżetowej. Na tym tle Pan dr Panfil umiejętnie zaprezentował przemiany w postrzeganiu stabilności fiskalnej. Są one efektem teorii ekonomicznej J. M. Keynesa, który głosił potrzebę oddziaływania państwa na gospodarkę. W okresach braku koniunktury miało się to przejawiać m.in. wsparciem dla przedsiębiorców (np. w postaci ulg podatkowych), dostępu do taniego pieniądza, czy aktywności inwestycyjnej państwa. To zaś wymuszało nowe spojrzenie na deficyt budżetowy. Niedopuszczenie do jego powstania przestało być niewzruszalnym pryncypium. W przypadku zaistnienia tego stanu, deficyt miał być natomiast równoważony w okresie lepszej koniunktury.

Habilitant trafnie akcentuje także przemiany społeczne w postaci tzw. postmodernistycznej kultury konsumpcyjnej jako motywację do odstąpienia od tradycyjnie rozumianej stabilności fiskalnej. Ich efektem było „zadłużanie się w sferze prywatnej”. Skoro zaś wyborca, oceniający polityków którzy go reprezentują nie miał obaw przed „życiem ponad stan” - zaciąganiem zobowiązań pieniężnych dla pokrywania wydatków przewyższających aktualne dochody i podporządkowaniem temu zapatrywaniu swoich prywatnych finansów, tego samego oczekiwał od władzy publicznej, dysponującej środkami budżetowymi. Niezależnie od aktualnej fazy cyklu koniunkturalnego w gospodarce, czy stanu finansów publicznych (relacji dochodów do wydatków) wyborca oczekiwał bowiem, że „usługi” państwa wobec niego będą świadczone na odpowiednim poziomie. Również to zapatrywanie stało się determinantą dla odstąpienia od klasycznego postrzegania stabilności fiskalnej. Dlatego właśnie, biorąc pod uwagę obydwie wskazane wcześniej czynniki, współcześnie stabilność fiskalna nie jest utożsamiana z równowagą budżetową i nie traktuje się jej jako prostego wyróżnika wypłacalności państwa. To zaś sprawia – i materię tę trafnie ujął Habilitant – że stabilność fiskalną postrzega się jako zdolność państwa do wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań,

przy jednoczesnym zachowaniu: solidarności międzypokoleniowej, zdolności do dostarczania społeczeństwu usług publicznych oraz możliwości zmiany prowadzonej polityki w odpowiedzi na nowe wyzwania. W tym ujęciu staje się ona dobrem publicznym, którego istnienie jest warunkiem koniecznym zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Miernikiem stabilności fiskalnej jest zaś wypłacalność państwa.

W tym kontekście znaczenia nabierają zarówno normatywne reguły fiskalne, mające zagwarantować ten stan, jak i iluzje kształtowane w polityce gospodarczej państwa, nakierowane na stworzenie wrażenia, że granice stabilności fiskalnej w przedstawionym wcześniej znaczeniu nie zostały przekroczone w sytuacji, gdy faktycznie miało to już miejsce. Same reguły fiskalne Habilitant rozumie jako trwałe ograniczenia normatywne nałożone na politykę fiskalną, oddziałujące poprzez określenie wartości referencyjnych wybranych wskaźników odzwierciedlających stan finansów publicznych. W wyniku ich określenia, dyskrecyjne oddziaływanie nie tylko na poziom deficytu budżetowego, ale przede wszystkim na stabilność fiskalną państwa (wielkość jego bezpiecznego zadłużenia) zostało zastąpione przez prawne reguły. Ocena ich efektywności, w zestawieniu z rozwiązaniami normatywnymi w tym względzie obowiązującymi w innych, wybranych państwach Unii Europejskiej jest konsekwencją dalszych analiz i ustaleń, czynionych w pracy.

Czyniąc je, Autor wskazuje na krajowe i ponadnarodowe reguły fiskalne, zgodnie z którymi wyznacza się dopuszczalny poziom zarówno deficytu finansów publicznych, jak i długu publicznego. Odnosząc się do ponadnarodowych ograniczeń w tym względzie zasadnie odwołuje się on do regulacji unijnych – zarówno tych, wynikających z art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, doprecyzowanych w protokole nr 12 do tego dokumentu, jak i w dalszych aktach prawa unijnego, w szczególności w Pakcie na rzecz Stabilności i Wzrostu. Unormowania te determinują bowiem kształt reguł fiskalnych, przyjętych w wewnętrznych porządkach prawnych poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Taki tok wywodu umożliwił zestawienie wspomnianych zasad z regulacjami poziomu deficytu finansów publicznych oraz dopuszczalnego długu publicznego, przyjętymi w polskim porządku prawnym.

Należy przyznać, że efekt tego porównania nie jest budujący. Pozwalam sobie sformułować tę uwagę nie tylko dlatego, że Habilitant z żelazną konsekwencją i w przekonujący sposób wykazał oderwanie polskiej regulacji normatywnej, dotyczącej reguł fiskalnych od odpowiadającego jej unormowania unijnego oraz będących jego refleksem regulacji prawnych obowiązujących w innych państwach Unii Europejskiej. Przede wszystkim, w recenzowanym opracowaniu obalono pewien mit, w moim przekonaniu upowszechniony w

Polsce. Jest nim przekonanie o walorze ochronnym reguły fiskalnej ukształtowanej w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. W przepisie tym, niezależnie od regulacji prawnej wynikającej z ustawy o finansach publicznych ustawodawca wskazał, że nie można zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Właśnie wprowadzenie wskazanego ogranicznika do ustawy zasadniczej często jest traktowane jako istotne zabezpieczenie państwa przed nadmiernym zadłużeniem. Autor rozprawy trafnie wskazał natomiast na zdanie drugie art. 216 ust. 5 Konstytucji RP i dokonane tam odesłanie do ustawodawstwa zwykłego, w zakresie określenia sposobu obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego. Przez wzgląd na to unormowanie, słusznie podniesiono w recenzowanym opracowaniu niemożność operatywnego zastosowania reguły zawartej we wskazanym przepisie Konstytucji RP. Skoro bowiem poza tym aktem prawnym normuje się sposób ustalania czynników, w nawiązaniu do których wyznaczana jest konstytucyjna reguła fiskalna, nie ma szczególnego znaczenia to, że sama reguła fiskalna została zawarta w ustawie zasadniczej. Jest tak, ponieważ ustawodawca, w zwykłej ustawie może nadawać dowolną treść pojęciom rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego, do których w Konstytucji RP nawiązuje się, określając regułę fiskalną. W konsekwencji, dyspozycja art. 216 ust. 5 Konstytucji RP jest czysto kadłubowa i pozbawiona wyjątkowego znaczenia, związanego z jej ujęciem w akcie prawnym, usytuowanym najwyżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto, trafna jest inna refleksja, zawarta w recenzowanym opracowaniu – to, że do chwili przekroczenia wartości referencyjnej, w myśl art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nie nakłada się ograniczeń sposobu prowadzenia polityki fiskalnej. Warto zauważyć, iż regulacja w tym względzie jest natomiast ujęta w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. W przepisie tym kształtuje się jedyną w tej chwili procedurę ostrożnościową i sanacyjną, znajdującą zastosowanie w przypadku, gdy stosunek kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy 55 %, ale jest mniejszy od 60 %. Ponieważ jednak zgodnie z art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych to minister finansów określa szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, jako dość symboliczna jawi się skuteczność procedury ostrożnościowej i sanacyjnej, ukształtowanej w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Jest tak tym bardziej, że w myśl art. 38 pkt 1 lit. a) tego samego aktu prawnego, to Minister Finansów

ogłasza w „Monitorze Polskim” kwotę i relację do produktu krajowego brutto państwowego długu publicznego.

Nie mam także zastrzeżeń co do słuszności wywodów Habilitanta, dotyczących drugiej z obowiązujących w Polsce reguł fiskalnych, tj. stabilizującej reguły wydatkowej, uregulowanej w art. 112aa ustawy o finansach publicznych. W przepisie tym ogranicza się wielkość wydatków określonych jednostek sektora finansów publicznych, wskazując ich limit na dany rok. Z woli ustawodawcy, poza rygorami wskazanej regulacji prawnej sytuują się jednak niektóre, określone w niej podmioty (m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a także część funduszy celowych). Zważywszy na to, trafnie wskazuje Autor, że ten zabieg normatywny stwarza organom władzy publicznej sposobność do wykorzystywania kreatywnej księgowości. W ten sposób może być osłabiane oddziaływanie wskazanej regulacji prawnej. Ponadto, w recenzowanym opracowaniu słusznie wskazuje się na wyalienowanie polskich regulacji normatywnych w zakresie reguł fiskalnych od ich odpowiedników wynikających z przepisów prawa unijnego, stanowiących punkt odniesienia dla kształtowania własnych reguł fiskalnych w innych niż Polska państwach Unii Europejskiej.

W moim przekonaniu Pan dr Przemysław Panfil trafnie identyfikuje oraz systematyzuje działania władz publicznych, które zniekształcają wartość wskaźników fiskalnych, prowadząc w konsekwencji do kreowania iluzji fiskalnych. W ten sposób u wyborcy – obywatela państwa kształtowany jest błędny obraz stanu finansów publicznych. Zachowania, które wywołują taki skutek są zaś klasyfikowane jako optymistyczne prognozowanie budżetowe, usprawnienia rachunkowe (środki jednorazowe i kreatywna rachunkowość) oraz błędy i oszustwa rachunkowe. Poczynienie ustaleń w tym zakresie stworzyło Autorowi podstawy do przeanalizowania iluzji fiskalnych, jakimi operuje się w Polsce, a także do sformułowania wniosków *de lege ferenda* co do stworzenia instrumentów prawnych zapewniających prawidłowy kształt polskich reguł fiskalnych.

Charakteryzując zachowania organów władzy, nakierowane na tworzenie iluzji fiskalnych, Habilitant bardzo dużo miejsca poświęca zachowaniom określanym jako usprawnienia rachunkowe. Słuszne jest lokowanie w tych kategoriach nadużywania instytucji państwowego funduszu celowego. Ponieważ jest on formą gospodarki pozabudżetowej, zapewnia stabilne finansowanie określonego, istotnego zadania państwa. Jest tak, ponieważ fundusz celowy ma ściśle określone dochody i nie jest objęty rocznością budżetu. Jednocześnie jednak, wydatkowanie środków publicznych poprzez fundusz celowy nie podlega takiej kontroli parlamentarnej, jak wykonanie budżetu państwa. Autor, słusznie sygnalizuje niezrozumiałe zwiększenie w ostatnich latach znaczenia funduszy celowych jako form

gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Niewątpliwie, w ten sposób tworzy się wyłom w jedności formalnej budżetu, utrudniając Sejmowi wgląd w część dochodów i wydatków publicznych. Habilitant w swoich wywodach zwraca jednak uwagę na jeszcze jedną, istotną kwestię. Otóż akcentuje on to, że znaczna część państwowych funduszy celowych nie jest objęta ograniczeniami wynikającymi ze stabilizującej reguły wydatkowej, ukształtowanej w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Innym zachowaniem, trudnym do zaakceptowania przez wzgląd na honorowanie reguł fiskalnych jest nadużywanie instytucji blokowania środków budżetowych, ukształtowanej w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przejawia się to w ten sposób, że z uwagi na nadmiar posiadanych środków są one blokowane przez Ministra Finansów (w skali całego budżetu) lub przez dysponenta części budżetowej (co do tej podziałki klasyfikacji budżetowej), a następnie przy aprobacie komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu, mogą być przenoszone przez Ministra Finansów do rezerwy celowej. Nieco inaczej niż Habilitant, w takim trudnym do zaakceptowania zachowaniu nie widziałbym jednak niebezpieczeństwa dla finansów publicznych, porównywalnego z innymi usprawieniami rachunkowymi. Wszak w tej sytuacji, ogólna kwota wydatków budżetowych nie ulega zwiększeniu. Następuje natomiast „przetasowanie wydatków” wewnątrz budżetu. Z całą pewnością do takiego zabiegu należy natomiast podchodzić z ostrożnością z uwagi na kwestie *stricte* prawne. Przy częstym blokowaniu środków budżetowych, przenoszeniu ich do rezerw budżetowych i wydatkowaniu na inne cele niż pierwotnie zaplanowane w ustawie powstaje bowiem pytanie, czy taka ingerencja w budżet państwa nie powinna mieć jednak formy nowelizacji ustawy budżetowej?

W moim przekonaniu, Pan dr Przemysław Panfil właściwie identyfikuje działania organów władzy wykonawczej, które mogą być zagrożeniem dla stabilności finansowej państwa. Czyniąc to, w pierwszej kolejności akcentuje on stosowanie ukrytych dotacji. Zachowanie to charakteryzuje się zastępowaniem dotacji budżetowych innymi instrumentami, umożliwiającymi transfer środków na rzecz jednostek sektora finansów publicznych lub podmiotów z szeroko rozumianego sektora publicznego. Należą zaś do nich w szczególności pożyczki, których zwrot jest mało prawdopodobny już w momencie ich udzielenia (np. pożyczki na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). W ten sposób organy państwa ukrywają więc rzeczywiste rozmiary wydatków publicznych.

Słusznie też Habilitant dostrzega niebezpieczeństwo związane z innymi usprawieniami rachunkowymi, tj. z przenoszeniem finansowania określonych zadań z budżetu państwa do państwowych funduszy celowych, obciążanie tą powinnością jednostek samorządu terytorialnego, czy realizowanie zadań państwa przez Bank Gospodarstwa Krajowego albo

Polski Fundusz Rozwoju. W świetle tego, o czym wcześniej już wspomiano jako oczywiste jawią się zagrożenia dla stabilności finansowej państwa, związane z nadużywaniem instytucji funduszu celowego. Są one bowiem związane nie tylko z brakiem kontroli parlamentarnej gromadzenia i wydatkowania tego rodzaju środków, właściwej budżetowi państwa, ale i z tym, że część funduszy celowych nie jest objęta ograniczeniami wynikającymi ze stabilizującej reguły wydatkowej, ukształtowanej w przepisach ustawy o finansach publicznych. To samo dotyczy instytucji zaliczanych do sektora publicznego (Banku Gospodarstwa Krajowego, czy Polskiego Funduszu Rozwoju). Dodatkowo, realizowanie i finansowanie części zadań państwa poprzez te podmioty pozwala uniknąć ograniczeń wynikających ze stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Niebezpieczeństwo ustawowego przenoszenia zadań państwa do jednostek samorządu terytorialnego jest zaś oczywiste nie tylko z uwagi na to, że pozwala ukryć określone wydatki państwa przed stosowaniem zasady wynikającej z art. 112 aa ustawy o finansach publicznych. Poprzez ograniczanie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz wzrost znaczenia dotacji w finansowaniu tych podmiotów powstaje bowiem ryzyko należytego finansowania także tych zadań państwa, które - stosując usprawnienia rachunkowe – przeniesiono do samorządu terytorialnego.

W tym kontekście nie może też zyskać aprobaty nadużywanie przez organy państwa zasady roczności budżetu i przesuwanie określonych kategorii dochodów lub wydatków pomiędzy poszczególnymi latami budżetowymi, a także pozorowane zwiększanie dochodów określonych instytucji publicznych tylko po to, aby w określonym czasie uniknąć wykazywania, że są im przekazywane większe środki, będące wydatkami budżetowymi niż te wykazane w budżecie. Wreszcie, trafnie Habilitant artykułuje praktykę ukrywania rzeczywistych rozmiarów zadłużenia państwa poprzez operacje rachunkowe nakierowane na obniżenie ujawnianego długu Skarbu Państwa, czy państwowego długu publicznego.

Nie sposób nie zgodzić się z Autorem, że efektem wszystkich tych działań jest to, iż krajowe wskaźniki fiskalne nie są obecnie źródłem wiadomości o rzeczywistym stanie finansów publicznych. Wspomniane dane można zaś uznać wyłącznie za wytwór systemu rachunkowości budżetowej, dostosowany do potrzeb politycznych ośrodków decyzyjnych. Nie ma wątpliwości co do tego, że usprawnienia rachunkowe stosowane przez władze publiczne służą rozluźnianiu ograniczeń wynikających z reguł fiskalnych. W konsekwencji, działania te stanowią poważne zagrożenie dla stabilności fiskalnej państwa. Ponadto, osłabieniu ulega przejrzystość i jawność finansów publicznych. Przejawia się to w szczególności spadkiem znaczenia budżetu w prowadzeniu gospodarki finansowej państwa. Konsekwencją tego jest zaś zmniejszenie jej elastyczności oraz podważenie ustrojowej pozycji organów władzy

ustawodawczej w uchwalaniu przez nią budżetu państwa, a także kontroli wykonania tego planu finansowego.

Nie jestem natomiast pewien, czy skuteczne byłyby wszystkie, proponowane przez Autora środki zaradcze, mające w przyszłości wzmocnić ochronę stabilności fiskalnej państwa. Zgadzam się z tezą, że celowi temu niewątpliwie służyłaby pełna implementacja do krajowego porządku prawnego ponadnarodowych reguł fiskalnych, uregulowanych w prawie unijnym oraz w pakcie fiskalnym. Rzecz jasna, wymagałoby to zmiany art. 216 ust. 5 Konstytucji RP – odesłania w tym przepisie do wiążących Polskę międzynarodowych standardów dotyczących poziomu długu, deficytu i wydatków publicznych, a także średniookresowego celu budżetowego. Pewne wątpliwości mam jednak co do idei nadania rangi zasady budżetowej, czy zasady ogólnej prawa finansowego wymogowi ochrony stabilności fiskalnej państwa i upatrywania w tym środka zaradczego na kreatywność organów władzy wykonawczej, ukrywających rzeczywiste rozmiary wydatków publicznych.

Moje zastrzeżenia w tym względzie są konsekwencją tego, że w Polsce zasady budżetowe nie mają charakteru normatywnego. Są one natomiast postulatami formułowanymi w nauce prawa finansowego co do prawidłowego kształtowania budżetu. W związku z tym, stworzenie nowej zasady – postulatu nie będzie miało realnego wpływu na ochronę stabilności fiskalnej państwa. Warto też zauważyć, że przez wzgląd na rozległość materii normatywnej zaliczanej do prawa finansowego (objęcie tą regulacją różnorodnych zagadnień, niepowiązanych ze sobą konstrukcyjnie, w szczególności zarówno prawa budżetowego, jak i prawa podatkowego) trudno sobie wyobrazić nadanie normatywnego kształtu zasadzie stabilności fiskalnej państwa jako pryncypium dotyczącemu całego prawa finansowego. Z oczywistych względów regulacja ta nie odnosiłaby się bowiem do prawa podatkowego.

Jak się wydaje, słabością polskiej regulacji prawnej dotyczącej reguł fiskalnych jest to, że w prawie finansowym nie stworzono skutecznych instrumentów prawnych, mających na celu wyeliminowanie zachowań władzy wykonawczej, która ukrywa rzeczywisty stan finansów państwa. Na pewno niedoskonałość w tym względzie mogłoby złagodzić postulowane przez Autora, rozbudowanie istniejących reguł fiskalnych o społeczny mechanizm kontroli sposobu prowadzenia polityki fiskalnej. Instytucja, która by się tym zajmowała analizowałaby przestrzeganie reguł fiskalnych. Powstaje jedynie pytanie, czy działanie to byłoby skuteczne, a co za tym idzie, czy istotnie miałoby ono konsekwencję w postaci wyeliminowania ryzyka tworzenia „alternatywnej rzeczywistości fiskalnej”? Muszę przyznać, że mam co do tego pewne wątpliwości.

W moim przekonaniu, zasadniczym problemem polskiego prawa finansowego nie jest brak regulacji normatywnych, mających na celu eliminowanie naruszania reguł fiskalnych. Jest nim natomiast stosunek do tych zasad, prezentowany przez organy władzy wykonawczej, a po części także przez władzę ustawodawczą. Nie tylko z uwagi na obowiązujące prawo, ale także przez wzgląd na autorytet państwa, jego organy nie powinny bowiem lekceważyć reguł fiskalnych i ich obchodzić poprzez swoje bardziej lub mniej wysublimowane działania. Jednocześnie, w polskim prawie już teraz istnieje szereg instytucji, mających na celu zapobieżenie usprawnieniom, stanowiącym naruszenie reguł fiskalnych. Ukształtowano też prawne instytucje służące kontroli przestrzegania tych zasad. Tytułem przykładu można wskazać na informację o przebiegu wykonania budżetu państwa za pierwsze półrocze roku budżetowego, a także na sprawozdanie z jego wykonania, prezentowane już po zakończeniu roku budżetowego. Dzięki tym rozwiązaniom normatywnym Sejm uzyskuje dane istotne dla kontroli wykonania budżetu państwa. Rozpatrując zaś zarówno wspomnianą informację, jak i sprawozdanie, czy to komisja sejmowa właściwa do spraw budżetu, czy cały Sejm zapoznaje się z opinią fachowego organu, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli. Parlament nie jest więc bezradny wobec pewnych usprawnień fiskalnych, realizowanych przez władzę wykonawczą.

Ponadto, szereg zachowań naruszających reguły fiskalne stanowi czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych, skutkujące odpowiedzialnością administracyjną za te działania. Skoro wszystkie te przykładowo wskazane rozwiązania prawne, niedotyczące – co z pełną mocą należy podkreślić – wszelkich aktywności klasyfikowanych jako naruszenie reguł fiskalnych nie są skutecznym instrumentem przeciwdziałania tym zachowaniom, można mieć wątpliwości co do tego, czy walor taki zyska społeczny mechanizm kontroli sposobu prowadzenia polityki fiskalnej. Chciałbym podkreślić, że absolutnie nie neguję potrzeby wprowadzenia tego instrumentu. Moja obawa jest natomiast związana z jego skutecznością. Jeżeli bowiem organy władzy demokratycznego państwa prawnego nie traktują pryncypialnie reguł fiskalnych mających podstawy konstytucyjne lub wynikających z ustawodawstwa zwykłego, mam wątpliwości co do tego, czy będą miały inny stosunek do ustaleń czynionych w ramach społecznego mechanizmu kontroli sposobu prowadzenia polityki fiskalnej.

W mojej ocenie monografia przygotowana przez Habilitanta jest interesującym, merytorycznie poprawnym opracowaniem, dotyczącym zagadnienia wyrażonego w jej tytule. Dodatkowo, dotyczy ono niezwykle aktualnego problemu badawczego. Nie mam żadnych zastrzeżeń do warsztatu naukowego, jaki Autor zaprezentował w tym dziele. Moje, zasygnalizowane wcześniej wątpliwości dotyczą zaś wyłącznie oceny skuteczności niektórych działań proponowanych przez Pana dr. Przemysława Panfila jako wnioski *de lege ferenda*.

Mam też drobną uwagę językową – nie wydaje mi się, aby poprawne było określenie „studia literaturowe”, często stosowane w pracy.

B. Ocena pozostałych osiągnięć naukowo – badawczych Habilitanta

Zapoznając się z pozostałymi osiągnięciami naukowo - badawczymi Habilitanta warto zauważyć, że składa się na nie znaczny i zróżnicowany dorobek publikacyjny, który tworzą prace napisane w języku polskim oraz w języku angielskim, opublikowane w Polsce oraz za granicą. Koncentrując się na publikacjach Pana dr. Przemysława Panfila, opracowanych po uzyskaniu przez niego stopnia naukowego doktora godzi się zauważyć, że przedmiotem jego badań były kwestie stabilności fiskalnej i instrumentów służących jej ochronie, gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zagadnienia prawnych uwarunkowań koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej państwa, a także rynku finansowego. Ponadto, Habilitant uwzględniał w swoich publikacjach aspekty prawa podatkowego.

Analizując zagadnienia stabilności fiskalnej, Pan dr. Panfil przedmiotem swoich badań uczynił kwestie istoty stabilności fiskalnej, oceny ryzyka jej utraty oraz skutecznych mechanizmów jej przywracania. Ponadto, analizował on zagadnienia instrumentów prawnych, służących ochronie stabilności fiskalnej państwa oraz iluzji fiskalnych, kształtowanych przez władze publiczne poprzez manipulowanie wartością wskaźników fiskalnych. Jak łatwo zauważyć, materia ta stała się także przedmiotem wcześniej recenzowanej rozprawy habilitacyjnej. Dodać zaś należy, że część badań dotyczących tego obszaru badawczego Habilitant prowadził w ramach projektu badawczego pt. „Iluzje fiskalne w Polsce”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Z kolei, badania Pana dr. Przemysława Panfila dotyczące gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego obejmowały różne aspekty wykorzystania przez te podmioty zwrotnych środków budżetowych, w szczególności pochodzących z emisji obligacji komunalnych. Kandydat analizował również samorządowe reguły fiskalne, mechanizmy stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego do ich obchodzenia oraz rozwiązania prawne, mające zapobiegać tym zachowaniom. Dodatkowo, przedmiotem jego zainteresowań naukowych, które znalazły swój wyraz w publikacjach i wystąpieniach konferencyjnych były zagadnienia procedury budżetowej oraz finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach.

Jako nie tylko interesujące, ale przede wszystkim jako niezwykle aktualne jawią się badania Habilitanta dotyczące koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej. Część działań podejmowanych przez banki centralne, w szczególności prowadzony na dużą skalę skup skarbowych papierów wartościowych na rynku wtórnym, stała się bowiem przedmiotem poważnych wątpliwości prawnych. Doszło do tego, ponieważ tego rodzaju aktywność wydaje się naruszać cel, dla którego wprowadzono zakaz finansowania deficytu budżetowego przez banki centralne. Dotyczy to także regulacji prawnej, wynikającej z art. 220 ust. 2 Konstytucji RP. Analizy Pana dr. Panfila pozwoliły mu zaś na postawienie tezy, że zakaz zwrotnego finansowania przez banki centralne podmiotów szeroko pojętego sektora finansów publicznych może stać w sprzeczności z realizacją podstawowego celu tych banków, jakim jest ochrona wartości pieniądza. Ponadto, Habilitant przedmiotem swoich ustaleń uczynił relację pomiędzy państwem a rynkiem finansowym. Biorąc pod uwagę znaczenie rynku finansowego dla pokrywania potrzeb pożyczkowych państwa, nie ulega wątpliwości że przedstawiona zależność ma związek z zagadnieniami stabilności fiskalnej państwa.

Wreszcie, Pan dr Przemysław Panfil w swojej działalności naukowej zajmował się różnorodnymi zagadnieniami z zakresu ogólnego i szczególnego prawa podatkowego. Przez wzgląd na jego zainteresowania naukowe, skupione na zagadnieniach finansów publicznych, rynków finansowych oraz prawa budżetowego, spośród tych publikacji naukowych Habilitanta na pierwszy plan wysuwa się materia podatku od niektórych instytucji finansowych.

C. Ocena aktywności naukowej Habilitanta

Pan dr Przemysław Panfil swoją aktywność naukową od 2004 r. realizuje na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Kilka tekstów naukowych opublikował on też z afiliacją Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego. Analizując dorobek publikacyjny i konferencyjny Habilitanta dają się ponadto zauważyć jego przedsięwzięcia naukowe, podejmowane na innych uczelniach niż jego macierzysty uniwersytet. Ich przejawem są monografie naukowe, wspólnie opracowywane przez przedstawicieli różnych uczelni, w przygotowaniu których uczestniczył Pan dr Panfil. Należy do nich książka pt. „System prawnofinansowy Unii Europejskiej”, napisana pod redakcją A. Drwiłły oraz A. Jurkowskiej-Zeidler. W jej opracowaniu wzięli udział profesorowie i doktorzy reprezentujący Uniwersytet Gdański, Wyższą Szkołę Administracji i Biznesu w Gdyni oraz Akademię Morską w Gdyni. Ten sam zespół badawczy do którego należał Habilitant, działający pod kierunkiem A. Drwiłły oraz D. Maśniaka przygotował także „Leksykon prawa finansowego” – 100 podstawowych

pojęć”. Z kolei, monografia współautorstwa Pana dr. Przemysława Panfila pt. „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy”, opracowana pod redakcją H. Dzwonkowskiego i G. Gołębiowskiego była dziełem autorów reprezentujących różne ośrodki akademickie, w tym Europejską Wyższą Szkołę Prawa i Administracji w Warszawie, Szkołę Główną Handlową, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytet Łódzki oraz Wyższą Szkołę Finansów i Zarządzania w Warszawie. Ponadto, Habilitant oraz inne osoby tworzące wskazane wcześniej międzyuczelniane zespoły badawcze opracowali książkę pod tytułem „Polish Financial Law” (jej redaktorami byli A. Dobaczewska oraz A. Drwiłło). Ten sam krąg autorów napisał też pod redakcją A. Drwiłły „Podstawy finansów i prawa finansowego”, a pod kierunkiem H. Dzwonkowskiego i J. Glinickiej - „Prawo finansowe”.

Przejawem aktywności naukowej Habilitanta był także jego udział w międzynarodowym projekcie badawczym pt. „Efektywny Model Transgranicznej Współpracy Biznesowej i Partnerstwa” (zadanie to współfinansowało Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w konkursie Polsko-Czeskie Forum Akademickie). Wspomniane przedsięwzięcie było realizowane w okresie od 1 września 2019 do 31 grudnia 2019 r. przez zespół badawczy, składający się z pracowników Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wydziału Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie. Efekty podjętych tam badań zostały zaś upublicznione przez Pana dr. Przemysława Panfila w jego referatach wygłoszonych podczas dwóch seminariów naukowych, które odbyły się w Gdańsku oraz w Brnie.

Analizując dokonania naukowe Habilitanta w zestawieniu z ustawowymi przesłankami uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego nie sposób pominąć jego aktywności w pracach komitetu redakcyjnego czasopisma naukowego „Financial Law Review”. Pan dr Panfil pełni tam funkcję redaktora tematycznego Działu Prawo Budżetowe oraz recenzuje teksty naukowe. Samo czasopismo jest zaś wydawane przez Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Masaryka w Brnie, Uniwersytet P.J. Safarika w Koszycach oraz Państwowy Uniwersytet w Woroneżu. W latach 2020–2021 Habilitant był jednym z wykonawców dwóch grantów mających na celu rozwój tego publikatora, finansowanych ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (w ramach „Programu wsparcia dla czasopism naukowych”) oraz przez Uniwersytet Gdański (w ramach „Programu rozwoju czasopism naukowych UG”). Dla spopularyzowania „Financial Law Review” współorganizował on trzy międzynarodowe seminaria naukowe pod tytułem: „The financial law towards challenges of the XXI Century”. Jedno z nich odbyło się 14 października 2021 r. w Nairobi (Kenia - częściowo on-line), a jego współorganizatorem (poza uniwersytetami wydającymi „Financial Law Review”) był

Strathmore University. Dwa pozostałe Seminaria zorganizowano natomiast w Gdańsku 11 grudnia 2020 r. (seminarium realizowane on-line dla studentów studiów doktoranckich) oraz 8 grudnia 2020 r. (seminarium realizowane on-line). Ich uczestnikami byli pracownicy naukowcy oraz studenci studiów doktoranckich z ośrodków akademickich z Polski, Czech, Słowacji, Rosji, Kazachstanu, Kirgistanu, Uzbekistanu i Kenii.

Na koniec warto wskazać na aktywny udział Habilitanta w innych niż wcześniej wyartykułowane, międzynarodowych seminariach naukowych. Odbywały się one na Uniwersytecie Wrocławskim, a także na sześciu uczelniach rosyjskich (Financial University under the Government of the Russian Federation w Moskwie, Southern Federal University w Rostowie, South Ural State University w Czelabińsku, Far Eastern Federal University we Władywostoku, Dostoevsky Omsk State University w Omsku, Novosibirsk State University w Nowosybirsku). Pan dr Przemysław Panfil wyjeżdżał na uczelnie zagraniczne w celach naukowych oraz naukowo-dydaktycznych (odbywało się to z udziałem środków programu Erasmus+). W trakcie tych wizyt, poza aktywnością dydaktyczną, Habilitant realizował również przedsięwzięcia naukowe – uczestniczył we wspomnianych Seminariach, a także odbywał spotkania naukowe z przedstawicielami katedr zajmujących się problematyką prawa finansowego. Nie mam wątpliwości co do tego, że wszystkie te przejawy działalności Pana dr. Przemysława Panfila mogą być uznane za istotną aktywność naukową Habilitanta, realizowaną w więcej niż jednej uczelni. Jak już wcześniej wskazano, miejscem w którym była ona podejmowana są zarówno uniwersytety krajowe, jak i zagraniczne.

D. Konkluzje

Na podstawie dotychczasowego dorobku naukowego Habilitanta, ze szczególnym uwzględnieniem recenzowanej monografii pt. „Reguły i iluzje fiskalne w Polsce – ujęcie prawnofinansowe” można stwierdzić, że posiadał on warsztat badawczy oraz ma predyspozycje i umiejętności samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a także do kierowania badaniami naukowymi.

Ocena monografii pt. „Reguły i iluzje fiskalne w Polsce – ujęcie prawnofinansowe”, opracowanej przez Pana dr. Przemysława Panfila upoważnia do sformułowania wniosku, że stanowi ona znaczny wkład Autora w rozwój nauki prawa, a i uzyskany przez niego dorobek naukowy uznać należy za znaczny. Z kolei, wskazana wcześniej aktywność Habilitanta na innych uczelniach niż jego macierzysty Uniwersytet Gdański, przejawiająca się wspólnymi badaniami naukowymi z przedstawicielami tych szkół wyższych, realizacją grantów

naukowych oraz aktywnym udziałem w seminariach naukowych świadczy o jego istotnej aktywności naukowej. Tym samym, dr Przemysław Panfil ponad wszelką wątpliwość spełnia kryteria wskazane w art. 219 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 478). To zaś sprawia, że uzasadnione jest nadanie mu stopnia naukowego doktora habilitowanego.

A handwritten signature in blue ink that reads "Adam Nita" with a horizontal line underneath it.

prof. dr hab. Adam Nita

Kraków, 18 listopada 2022r.

Szanowny Pan Profesor
Piotr Uziębło
Przewodniczący Rady Dyscypliny
Nauki Prawne
Uniwersytetu Gdańskiego

Szanowny Panie Profesorze,

W załączeniu przesyłam recenzję osiągnięć
naukowych Pana dr. Przemysława Pampisa.

Z wyrazami szacunku

Andam W. L.