

ARTYKUŁY

Prof. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0002-6571-4480

E-mail: ruskowski@uwb.edu.pl

W sprawie szerokiego ujęcia zasady jawności finansów publicznych

About the broad approach to the principle of public finance openness

Streszczenie

Obowiązująca ustawa o finansach publicznych wprowadza zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi (jawności w sensie wąskim). Wchodzi ona jako *lex specialis* do szerokiej zasady jawności finansów publicznych. Źródłem tej ostatniej jest Konstytucja i liczne ustawy. Nauka prawa finansowego koncentrowała się dotychczas na zasadzie jawności w sensie wąskim. Celem artykułu jest prezentacja argumentów za wagą zasady finansów publicznych w sensie szerokim oraz koniecznością jej specyficznej ochrony.

Słowa kluczowe: jawność finansów publicznych, wąskie ujęcie zasady, szerokie ujęcie zasady, ograniczenia jawności, realizacja jawności

JEL: H

Wprowadzenie

O jawności finansów publicznych mówi się powszechnie, często jednak w zupełnie innych znaczeniach. Czasami jako o wartości, czasami o zasadzie doktrynalnej, a czasami jako o zasadzie prawa. Także w tym ostatnim sensie można ją rozumieć różnorodnie. Obowiązująca ustawa o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej: u.f.p.) ujmuje ją w Dziale I. Zasady finansów publicznych, w rozdziale 4. Jawność i przejrzystość finansów publicznych. Można podzielić tu zdanie W. Misiąga, że między jawnością i przejrzystością finansów publicznych istnieje ścisły związek (Misiąg, 2005, s. 224). Przez jawność finansów publicznych powoływany Autor rozumie sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie, zaś przez przejrzystość — sytuację, w której publicznie znane i określone są:

- ramy (zakres) sektora finansów publicznych;
- podział zadań i kompetencji w sektorze finansów publicznych;

Abstract

The binding Public Finance Act introduces the principle of openness of public funds management (the openness in the narrow sense). It enters as a *lex specialis*, into the broad principle of public finance openness. The source of the latter is the Constitution and numerous acts. Until now, the science of financial law has focused on the principle of openness in the narrow sense. The aim of the article is to present arguments for the importance of the principle of public finances in a broad sense and the need for its specific protection.

Keywords: openness of public finances, narrow view of the principle, broad view of the principle, restrictions on openness, implementation of openness

◦ stosowane w sektorze finansów publicznych procedury i zasady postępowania, w tym zasady prezentacji wyników funkcjonowania poszczególnych instytucji publicznych i sektora finansów publicznych jako całości;

◦ przesłanki i założenia polityki finansowej i ich przewidywane skutki.

W świetle literatury przedmiotu do zasady jawności odnosi się art. 33–38c ustawy, natomiast art. 39–41 — do zasady przejrzystości. Jawność ta ujęta jest w u.f.p. w sposób wąski, jako jawność gospodarki środkami publicznymi. Jest ona szeroko komentowana w literaturze prawnofinansowej (Lipiec-Warzecha, 2010; Ruśkowski, Salachna (red.), 2014; Smoleń (red.), 2014, Ofiarski (red.), 2019). Część autorów wskazuje na wady i niedoskonałości przedmiotowych uregulowań, a zwłaszcza na:

◦ brak wyraźnego związku między określonymi rozwiązaniami u.f.p. a znacznie szerszymi regulacjami Konstytucji RP (Dzwonkowski, Gołębiowski (red.), 2014);

◦ wprowadzenie nigdzie niezdefiniowanego pojęcia gospodarki środkami publicznymi, węższego od pojęcia finansów

publicznych czy sektora finansów publicznych (Trykozko, 2010);

◦ pomimo wyliczenia w art. 34 i 36–38c środków realizacji zasady jawności gospodarki środkami publicznymi w sposób enumeratywny, pominięcie całego szeregu „oczywistych” instrumentów tej jawności, jak np. kontrola obywatelska i medialna, Wieloletni Plan Finansowy Państwa itp. (Karlikowska i in., 2010; Kosikowski, 2010a).

W ten sposób otrzymujemy sytuację, że część jawności finansów publicznych jest regulowana art. 33–38c u.f.p. (zasada jawności finansów publicznych w sensie wąskim), a pozostała część wyprowadza się głównie z konstytucyjnego pojęcia finansów publicznych oraz z art. 61 Konstytucji, dotyczącego powszechnego dostępu do informacji publicznych, także w dziedzinie finansów publicznych. W moim rozumieniu sytuacja ta wymaga uporządkowania, także w doktrynie, według propozycji, że jawność gospodarki finansowej w rozumieniu art. 33–38c u.f.p. ma charakter szczególny i wchodzi na zasadzie *lex specialis* do szerokiej zasady jawności finansów publicznych, wyprowadzonej z przepisów Konstytucji i ustaw.

Istota i zakres szerokiego rozumienia zasady jawności finansów publicznych

O ile pojęcie gospodarki środkami publicznymi nigdzie nie zostało prawnie zdefiniowane, o tyle przyjmuje się, że finanse publiczne są dobrem wspólnym wszystkich obywateli, o którym mówi art. 1 Konstytucji RP. Władzę nad nimi sprawuje Naród (suweren), zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji, realizując zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Wprawdzie Konstytucja nie podaje *expressis verbis* definicji finansów publicznych, to jednak używając wielokrotnie tego terminu daje doktrynie możliwość wypracowania jego szerokiej definicji, szerszej w sensie podmiotowym i przedmiotowym od definicji wynikającej z u.f.p. (o bank centralny i politykę pieniężną). Nie wchodząc głębiej w kwestie terminologiczne, można jednak stwierdzić jednoznacznie, że konstytucyjne pojęcie finansów publicznych jest znacznie szersze niż używane w u.f.p. (niezdefiniowane) pojęcie gospodarki środkami publicznymi.

Jawność finansów publicznych ma w Polsce swoją bogatą historię, o czym może świadczyć paremia ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego: „ktokolwiek grosz publiczny do swojego rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż usprawiedliwić winien”, powoływana na okładce dwumiesięcznika *Kontrola Podatkowa*. Właśnie to, że władza publiczna dysponuje środkami udostępnionymi jej wcześniej przez obywateli (tzw. groszem publicznym), jest pierwotną przesłanką jawności finansów publicznych.

Z przedstawioną sytuacją logicznie współgra prawo do informacji publicznej, określone w art. 61 Konstytucji oraz w powoływanych w nim ustawach (a także regulaminach Sejmu i Senatu). Kwestiami tymi prawie w całości zajmują się przedstawiciele nauki prawa administracyjnego i konstytucyjnego, w zasadzie bez udziału nauki prawa finansowego. Po-

twierdząc to opracowania dotyczące problemów szczegółowych w omawianym zakresie, publikowane także na łamach *Przeglądu Ustawodawstwa Gospodarczego* (Orzeszko, 2019; Bożek, 2018).

W artykule postaram się zwrócić uwagę na istotne rozwiązania dotyczące jawności finansów publicznych w jej szerokim rozumieniu, pominięte w przepisach o zasadzie jawności finansów publicznych w sensie wąskim (tj. w art. 33–38c u.f.p.).

Pierwsza ich grupa to rozwiązania samej u.f.p., funkcjonu-

5(obank wielokrot-)Tj7(selgłęzcją i)-3ostaa szersze

bieg istotny, trudny jednak do ostatecznej oceny. Program Konwergencji i tak był dokumentem jawnym, także kolejno za lata 2010 do 2013, chociaż trudniej było do niego dotrzeć niż do publikowanej aktualnie w Monitorze Polskim uchwały Rady Ministrów. Od 2014 r. WFPF nie zawiera przy tym wielu danych o finansach krajowych, wchodzących do wcześniejszego wieloletniego planu finansowego, natomiast część dotycząca celów, mierników i funkcji państwa została poważnie zredukowana — zawiera tylko wybrane dane w tym zakresie. Z drugiej strony aktualna formuła WFPF obejmuje istotne nowe elementy ułatwiające konsolidację finansów publicznych i upraszcza stosunki finansowe z UE (Postuła, 2015). Istotne jest także, że jego struktura i wykonanie poddane są kontroli instytucji unijnych. Zmiany w WFPF, istotnie wpływające na jawność finansów publicznych, odbyły się w zasadzie bez dokonywania jakichkolwiek zmian w przepisach o jawności gospodarowania środkami publicznymi (art. 33–38c u.f.p.), tj. zasady jawności finansów publicznych w sensie wąskim.

Nawiązujący swym nazewnictwem do szczebla centralnego „budżet zadaniowy” w jednostkach samorządu terytorialnego (j.s.t.) jest instytucją odrębną, niemającą prawnego umocowania w u.f.p. Zgodnie z powoływaną ustawą jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek uchwalania budżetu tradycyjnego (w formie uchwały budżetowej) oraz wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Mimo to część j.s.t. przygotowuje dodatkowo budżety zadaniowe, a historia niektórych z nich sięga lat 90. XX w. Mają one różnorodny zakres i formy (Zawadzka-Pąk, 2013), w zróżnicowany sposób realizują też zasadę jawności finansów publicznych. Teoretycznie, ze względu na bliskie związki z obywatelami i uproszczone struktury, j.s.t. — a zwłaszcza gminy — winny być szczególnie podatne na rozwój tej instytucji. Stwarza ona bowiem przesłanki do hierarchizacji zadań oraz mierzenia stopnia realizacji ich wielkości i jakości. Obywatel ma tu możliwości śledzenia przepływu środków publicznych oraz wpływania na jego kształt, co powinno aktywizować demokrację lokalną (Mieścic, 2015). W rzeczywistości budżet zadaniowy w j.s.t. dostarcza co najmniej administracji i radnym dodatkowych informacji o celach (i czasami rezultatach) operacji finansowych j.s.t., a ich ustalenia często opierają się na dodatkowych konsultacjach społecznych. Formalnie nie muszą być one publikowane, część jednak budżetów zadaniowych podawana jest do publicznej wiadomości (np. na stronach internetowych urzędów), a niektóre j.s.t. publikują je w BIP. Może jednak dochodzić do problemów z jawnością w zakresie budżetów zadaniowych j.s.t., a dotarcie do informacji, przy braku wystarczającej determinacji mieszkańców, może kończyć się niepowodzeniem (Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalcuk, 2017). Chociaż sytuacje takie zdarzają się w praktyce, są ze swej istoty zaprzeczeniem idei budżetu zadaniowego w j.s.t. Niezależnie od losów budżetu zadaniowego na szczeblu centralnym budżet zadaniowy w j.s.t. ma dalej szansę rozwijać się jako „dopełnienie” budżetu tradycyjnego. Zależy to od inicjatywy działaczy samorządowych, a czasami także nacisków społecznych. Pomimo faktu, że wiele zrobiono dla jego racjonalizacji i upowszechniania (Franek, Będzieszak, Lubińska, 2011), można stwierdzić, że budżet zadaniowy w j.s.t. jest cią-

gle we wczesnej fazie rozwoju. Odbyna się on niejako poza lub obok zasady jawności finansów publicznych w sensie wąskim (art. 33–38c u.f.p.).

Od 2012 r. występuje w Polsce instytucja budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego), po raz pierwszy wprowadzonego przez miasto Sopot. Cieszyła się ona ogromną popularnością w ostatnich latach. W 2018 r. w Polsce 15% j.s.t. (tj. 427) wprowadziło budżet obywatelski, w tym wszystkie miasta na prawach powiatu, 2% powiatów i 50% województw; przy tym wyróżniano dwa jego modele: plebiscytowy i deliberatywny (Zawadzka-Pąk, 2019). Do niedawna podstawą ich powołania była uchwała rady (sejmiку) w sprawie budżetu obywatelskiego, wydawana odpowiednio na podstawie art. 5a ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), art. 3d ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm.) i art. 10a ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 2096 ze zm.), których legalność nadzorowana była przez wojewodę. Dopiero ujęcie budżetu obywatelskiego w projekcie budżetu j.s.t. powodowało, że podlegał on przepisom u.f.p. oraz nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej (RIO). Zasady te zostały w sposób istotny zmienione ustawą z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130 ze zm.), zwaną dalej w tekście artykułu „ustawą zmieniającą”. Na jej podstawie przepisy ustrojowe są nadal podstawą prawną powołania budżetu obywatelskiego gminy, powiatu i województwa, jednak uchwała w tej sprawie jest w części j.s.t. dalej nadzorowana przez wojewodę, zaś w innych jednostkach przez RIO. Określono, że budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych. W jego ramach mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy, powiatu lub województwa. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej (odpowiednio) gminy, powiatu lub województwa. Rada gminy i powiatu ani sejmik wojewódzki w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie mogą usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań w ramach budżetu obywatelskiego. Jest to rodzaj definicji ustawowej budżetu obywatelskiego, sformułowany w przepisach ustrojowych dla poszczególnych rodzajów j.s.t. Ustawą zmieniającą dodano przy tym, że w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a jego wysokość wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Wypada uznać, że budżet obywatelski dla pozostałych j.s.t. ma w dalszym ciągu charakter fakultatywny. Wyżej zaprezentowane zasady winny uwzględniać wszystkie budżety obywatelskie od 2020 r., chociaż dla niektórych j.s.t. ustawa zmieniająca weszła w życie z datą wcześniejszą. Dzisiaj trudno stwierdzić, na ile ustawa ta ułatwi dalszy rozwój budżetu obywatelskiego (budżety obywatelskie i tak były tworzone we wszystkich miastach na prawach powiatu), z całą pewnością jednak wywoła mnóstwo sporów i problemów interpretacyjnych, gdyż nowe przepisy są wyjątkowo złej jakości (Zawadzka-Pąk, 2019; Zawadzka-Pąk, 2019, s. 234 za: Sześciło, 2018).

Z punktu widzenia zasady jawności finansów publicznych w jej szerokim ujęciu ustawa zmieniająca warta jest odrębnej uwagi także z powodu wprowadzenia nowych instrumentów jawności dla radnych i obywateli, dotyczących także finansów publicznych, zaś po części odnoszących się bezpośrednio do samych finansów publicznych (np. budżetów obywatelskich). Kwestie te wymagają odrębnego opracowania monograficznego, niżej wskażę przykładowo na niektóre z nich:

- powołanie we wszystkich j.s.t. komisji skarg, wniosków i petycji;

- przyznanie radnym prawa do zgłaszania interpelacji i zapytań do organu wykonawczego oraz obowiązku ich publikacji, wraz z odpowiedziami w BIP, na stronie internetowej urzędu oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty;

- obowiązek organu wykonawczego przygotowania i przedstawienia raportu o stanie (odpowiednio) gminy, powiatu i województwa, z możliwością nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu;

- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.

Omówione wyżej instytucje, nieobjęte jawnością finansów publicznych w sensie ścisłym, mają wyłącznie przykładowy charakter. Na odrębne omówienie z punktu widzenia zasady jawności finansów publicznych w sensie szerokim zasługują także: fundusz sołecki, referendum w sprawie podatków lokalnych, zamówienia publiczne, szczegółowe plany wydatków NFZ, szeroko rozumiana kontrola społeczna, w tym kontrola medialna itp. Dopiero ich całościowe ujęcie byłoby w stanie wykazać wagę zasady jawności finansów publicznych w sensie szerokim, uwzględniając przy tym fakt, że jawność finansów publicznych w sensie ścisłym odgrywa w niej podstawową rolę. Nasuwa się także drugi wniosek, nawiązujący do kolejnych rozważań artykułu, że generalnie całość spraw z zakresu finansów publicznych mieści się w wyprowadzonym z Konstytucji RP pojęciu sprawy publicznej, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Zasada jawności finansów publicznych w szerokim ujęciu jako konsekwencja regulacji art. 61 Konstytucji RP oraz jej specyfika

Określona w art. 33–38c u.f.p. zasada jawności finansów publicznych w sensie wąskim przesunęła w piśmiennictwie prawnofinansowym na dalszy plan rozważania dotyczące roli art. 61 Konstytucji RP w finansach publicznych, w tym w zakresie jawności finansów publicznych w ujęciu szerokim. Dlatego pozwolę sobie przytoczyć treść art. 61 Konstytucji RP *in extenso*: „1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z po-

wszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku oraz obrazu. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. 4. Tryb udzielania informacji, o której mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”.

Na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP można twierdzić, że wyżej cytowany przepis stosuje się bezpośrednio, jednak jego ust. 3 i 4 wyraźnie odsyła do ustaw (oraz odpowiednio regulaminów Sejmu i Senatu). Generalnie art. 61 Konstytucji RP wyznacza minimalne wymogi konstytucyjne prawa do informacji publicznej, które nie mogą być naruszane przez ustawy. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia jawności finansów publicznych, warto zwrócić uwagę na dwa przykłady.

W wyroku z 9.04.2015 r. (K 14/13) Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność art. 284 ust. 2 u.f.p. z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zaskarżony przepis wyłączał inne niż wymienione w jego ust. 1 (plan audytu i sprawozdanie z wykonania planu audytu) dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu z zakresu informacji publicznej. Trybunał stwierdził, że niedopuszczalne jest wprowadzenie ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej. Przedmiotowy wyrok nie przyczynił się pozytywnie do rozwoju audytu wewnętrznego w Polsce, mroząc działalność audytorów wewnętrznych, co trafnie zauważył w zdaniu odrębnym jeden z sędziów.

Dodatkowego wyjaśnienia wymaga podawana w piśmiennictwie informacja, że na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18.04.2012 r. (K 33/11) utraciły moc przepisy dotyczące ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, 2016, s. 13). Istotne jest przy tym, że o ważnym interesie gospodarczym państwa mówi art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, nie wspomina o nim natomiast art. 31 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Na uwagę zasługuje też fakt, że w treści sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny nie wspomina w ogóle o interesie gospodarczym państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP), lecz stwierdza niezgodność określonych przepisów, dodanych do ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, z art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP. Warto więc odnotować, że Senat RP zgłosił 14.09.2012 r. poprawkę do ustawy o dostępie do informacji publicznej (tzw. poprawka Rockiego):

„3a) w art. 5:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

»1a. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa w zakresie i w czasie, w jakim udostępnienie informacji:

1) osłabiłoby zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem albo zdolność negocjacyjną Rzeczypospolitej Polskiej w procesie zawierania umowy międzynarodowej lub podejmowania decyzji przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej;

2) utrudniłoby w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem, trybunałem lub innym organem orzekającym.»

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

»3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1, 1a i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne — w zakresie tych zadań lub funkcji«” (K 33/11, s. 8).

Przedmiotowa poprawka dotyczy przypadków, w których udostępnienie informacji publicznej mogłoby osłabić zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem lub utrudniać w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej. Została zgłoszona przez Senat oraz przyjęta przez Sejm, zaś Prezydent RP podpisał zmianę ustawy o dostępie do informacji publicznej, a następnie wystąpił do Trybunału z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 28.09.2011 r. i (co do zasady) weszła w życie 29.12.2011 r.

Stwierdzając niezgodność wyżej omówionej poprawki z Konstytucją RP, TK nie badał jej treści merytorycznej, dlatego w ocenach nie pojawia się art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Uznał natomiast, że tryb jej wprowadzenia narusza konstytucyjne zasady legislacji, gdyż Senat nie miał prawa wniesienia poprawki do ustawy, powinien był natomiast wystąpić z własną inicjatywą ustawodawczą. Szczegółowe wyjaśnienie tych okoliczności może mieć istotne znaczenie zarówno dla praktyki, jak i przyszłych procesów legislacyjnych, dotyczących ograniczania prawa do informacji publicznej (a więc także jawności finansów publicznych w sensie szerokim) ze względu na ważny interes gospodarczy państwa.

Do art. 61 Konstytucji RP odnosi się bardzo wiele ustaw związanych. Najbardziej przekrojowe znaczenie ma ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.), zwana w dalszej części artykułu u.d.i.p. Określa ona w sposób szczególnie zarówno procedurę i formę prawną udzielania informacji publicznej oraz odmowy jej udzielenia, jak i organy zobowiązane w tym zakresie. Nie ma ona jednak szczególnego charakteru, gdyż z jej art. 1 ust. 2 wynika, że nie narusza ona przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Dlatego twierdzi się, że rozwiązania przedmiotowej ustawy „nadal budzą liczne kontrowersje i problemy interpretacyjne, wynikające głównie z faktu, że ustawa ta nie reguluje w sposób kompletny i wyczerpujący całości problematyki związanej z udostępnianiem informacji publicznej” (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, 2016, s. 11). Czasami są to wątpliwości natury podstawowej, dotyczące harmonii z art. 61 Konstytucji RP. Za W. Sokolewiczem należy wypowiedzieć się za poglądem, że z Konstytucji RP wynika jawność informacji publicznej (informacji w sprawach publicznych), z wyjątkiem ograniczeń ustawowych w tym zakresie. Zaprzecza to czasami dokonywanej wy-

kładni art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 2 u.d.i.p. łączącej informację publiczną z informacją upublicznianą (informacją w sprawach publicznych) i zakładającą możliwość decydowania przez urzędników o tym, które informacje publiczne mają być udostępniane (Sokolewicz, 2005; Sokolewicz, 2005, s. 21 za: Izdebski, 2001).

Co do zasady, odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania następuje w drodze decyzji w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, ze zmianami wynikającymi z art. 16 u.d.i.n. Po wyczerpaniu środków zaskarżenia (także w przypadku braku decyzji) przysługuje stronie skarga do sądu administracyjnego oraz skarga kasacyjna do NSA (art. 21 u.d.i.n.). Można więc stwierdzić, że to właśnie orzecznictwo sądowe kształtuje praktykę stosowania przepisów o udostępnianiu informacji publicznej (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, 2016), a tym samym praktykę w zakresie jawności finansów publicznych w jej szerokim rozumieniu.

Przedmiotowo cała u.d.i.p. odnosi się do finansów publicznych. Niektóre regulacje dotyczą jednak wyłącznie lub wprost finansów publicznych (np. pomoc publiczna, dług publiczny), część regulacji ma głównie do nich zastosowanie (np. majątek publiczny, ciężary publiczne, dokumentacja przebiegu efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją prowadzących itp.), natomiast pozostała część ma uniwersalny charakter i może być stosowana także w sprawach finansów publicznych. W tej ostatniej grupie są regulacje bardzo ważne dla zasady jawności finansów publicznych, np. ogłaszanie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępnianie w centralnym repozytorium, zakaz żądania wykazania interesu prawnego lub faktycznego od podmiotu wykonującego prawo do informacji publicznej, zasada bezpłatnego dostępu do informacji publicznej (i wyjątki od niej), udostępnianie informacji publicznych na wnioski oraz informacji publicznej przetworzonej, zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Przedmiotowa ustawa w art. 23 stanowi, że kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. O ograniczeniach prawa do informacji publicznej (art. 5 u.d.i.p.) będzie szczegółowo mowa w kolejnym punkcie opracowania.

Dostęp do informacji publicznej, a tym samym także w odpowiednim zakresie jawność finansów publicznych reguluje cały szereg innych ustaw, które mają w stosunku do u.d.i.p. charakter przepisów szczególnych. Na pierwszym miejscu wypada tu wymienić u.f.p., a zwłaszcza jej art. 33–38c, regulujące zasadę jawności gospodarki środkami publicznymi w ujęciu wąskim. W art. 34 oraz art. 36–38c u.f.p. wymieniono w sposób enumeratywny instrumenty, a czasami także terminy i procedury jej prawnej realizacji. Doktryna ma liczne uwagi krytyczne w tym zakresie (Karlikowska i in., 2010, s. 95–98). Prawidłowy jest pogląd, że tam, gdzie nie ma szczegółowych regulacji u.f.p., do zasady jawności gospodarki środkami publicznymi (jawności finansów publicznych w sensie wąskim) mają zastosowanie przepisy u.d.i.p. W pkt. 1 artykułu pokazano przedmiotowe ograniczenia zasady jawności finansów publicznych w ujęciu wąskim, w praktyce natomiast doktryna prawno-finansowa niemal nie sięga po rozwiązania u.d.i.p.

Można więc stwierdzić, że przepisy u.f.p. dotyczące zasady jawności finansów publicznych w sensie wąskim koncentrują na sobie uwagę doktryny i praktyki prawno-finansowej, pozostawiając innym działom prawa zajmowanie się nieobjętymi nią aspektami jawności finansów publicznych.

Jest to zagadnienie tym bardziej istotne, że poza art. 33–38c u.f.p. (jawność finansów publicznych w sensie wąskim) istnieje bardzo wiele ustaw odnoszących się do jawności finansów publicznych. Wyżej wspomniano o innych przepisach u.f.p., samorządowych ustawach ustrojowych oraz u.d.i.p. Dodatkowo w formie przykładów można wymienić: Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks cywilny, Prawo zamówień publicznych, ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawę — Ordynacja podatkowa itp. Dopiero ich całość pozwala na konstrukcję zasady jawności finansów publicznych w sensie szerokim, przy uwzględnieniu niżej przedstawionych ustawowych ograniczeń.

Ograniczenia zasady jawności finansów publicznych

Jawność finansów publicznych nie ma charakteru absolutnego i może być na różne sposoby ograniczana. Wynika to z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, z art. 5 u.d.i.p., art. 33 ust. 2 i art. 35 u.f.p. (zasada jawności gospodarki środkami publicznymi) oraz ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 412 ze zm.), w dalszej części artykułu zwana u.o.i.n. O ile w sprawie informacji niejawnych ostatnia z wymienionych ustaw ma charakter *lex specialis*, to jej art. 1 pkt 3 stanowi, że przepisy przedmiotowej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw o ochronie tajemnicy zawodowej lub innych tajemnic prawnie chronionych (Stankowska, 2014, s. 22–23). Poza tajemnicami zawodowymi, szczególnie istotna jest tu ochrona danych osobowych, tajemnica przedsiębiorcy, tajemnica skarbową i tajemnica statystyczna. Podkreśla się, że „tajemnice prawnie chronione zawarte są w ponad 250 aktach normatywnych” (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, 2016, s. 11). W tej sytuacji trudno nie zadać pytania o wzajemne proporcje między naczelną zasadą jawności (dostępności do informacji publicznej) i wyjątkami od niej, zwłaszcza gdy te ostatnie podlegają dynamicznym zmianom.

W rozważaniach o ograniczeniach dostępu do informacji publicznej, a tym samym odpowiednio do jawności finansów publicznych, podkreśla się, że ich granice ustala art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, który należy rozpatrywać łącznie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Mają one ogólny charakter, a ich interpretacja może nasuwać poważne problemy praktyczne. Tym bardziej, gdy u.o.i.n. ma z nimi luźny związek terminologiczny. Przewiduje ona bowiem podział informacji niejawnych na ściśle tajne, tajne i poufne, w zależności od szkody, jakie ich ujawnienie powoduje dla interesów RP. Wyróżnia także informacje zastrzeżone, których nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpie-

czeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości lub interesów ekonomicznych RP. Część z nich nawiązuje do konstytucyjnej formuły „ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”, na którą dominujący wpływ mają służby specjalne. Ograniczona kontrola nad tymi służbami, mimo pozorów kontroli sądowej, jest powodem obaw części przedstawicieli nauki i społeczeństwa o nieuzasadnione naruszanie praw i wolności obywatelskich (Sokolewicz, 2005; Ruśkowski, Woltanowski, 2018). Dlatego należy wzmocnić kontrolę konstytucyjności przepisów dotyczących ograniczeń prawa do informacji publicznej (i zasady jawności) poprzez poddanie kontroli licznych przepisów ustawowych orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego. Jako ciekawostkę można tu podać przykład, że nawet przepis art. 33 ust. 2 u.f.p., dotyczący możliwości ograniczenia zasady jawności gospodarki środkami publicznymi (zasady jawności finansów publicznych w sensie wąskim), wzbudza wątpliwości konstytucyjne, gdyż wyklucza tę zasadę, jeśli wynika to z umów międzynarodowych. W sytuacji, gdy w świetle art. 61 ust. 3 Konstytucji ograniczenia mogą być wprowadzane tylko ustawami (lub aktami ponadustawowymi), za dopuszczalne ograniczenia można więc uznać tylko te umowy międzynarodowe, które mają ponadustawowy charakter (umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie), a nie umowy międzynarodowe o charakterze podustawowym. Od dłuższego czasu zgłaszany jest też postulat doktryny pod adresem sędziów o szersze wykorzystywanie przepisów Konstytucji RP do kontroli ograniczeń prawa do informacji publicznej (Sokolewicz, 2005). Od strony praktycznej odnosi się jednak wrażenie, że kontrola konstytucyjności aktów prawnych w omawianym zakresie uległa w ostatnich latach poważnemu zahamowaniu zarówno z powodu mniejszej aktywności orzecznictwa TK, jak i ograniczeń w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich (Ruśkowski, Woltanowski, 2018). Regułę tę zdaje się potwierdzać wyrok TK z 18.12.2018 r. (SK 27/14), w którym za zgodny z art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uznano wymóg wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego przy uzyskaniu informacji przetworzonej, zawarty w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Nadmiar ograniczeń i ich znaczna uznaniowość oraz braki w kontroli nad nimi mogą być więc poważnymi zagrożeniami zasady jawności finansów publicznych w jej szerokim ujęciu.

Wnioski

Niezależnie od szczegółowych ocen co do zakresu i wzajemnych relacji, w świetle obowiązujących w Polsce przepisów prawa można odróżnić zasadę jawności gospodarki środkami publicznymi (art. 33–38c u.f.p.), czyli zasadę jawności finansów publicznych w sensie wąskim, od zasady jawności finansów publicznych w sensie szerokim, wyprowadzonej z konstytucyjnego pojęcia finansów publicznych, art. 61 Konstytucji RP i obowiązującego ustawodawstwa. Pierwsza z wymienionych zasad wchodzi do zakresu drugiej na zasadzie *lex specialis*.

Doktryna prawa finansowego koncentruje się na jawności finansów publicznych w sensie wąskim, pozostawiając rozważania o pozostałych aspektach zasady jawności finansów publicznych innym dziedzinom. Nic więc dziwnego, że zasada jawności finansów publicznych w sensie szerokim nie jest do tej pory zbadana i opisana całościowo.

Zasada jawności finansów publicznych w sensie szerokim wskazuje, iż ma ona kompleksowy charakter (opiera się na przepisach Konstytucji RP i kilkuset innych ustaw), często dotyczy instytucji, o których nie wspomina u.f.p. O ile zasada jawności finansów publicznych w sensie wąskim określa organy odpowiedzialne, terminy i procedury jej przestrzegania (w art. 34 i art. 36–38c), o tyle w zakresie zasady jawności finansów publicznych w sensie szerokim sytuacja jest bardzo zróżnicowana, przy czym ogromną rolę w jej realizacji odgrywają środki masowego przekazu, media społecznościowe, or-

ganizacje kontroli obywatelskiej. Zarówno przy wąskim, jak i szerokim, podejściu do zasady jawności finansów publicznych szczególnie miejsce powinny zajmować sędziowie, Trybunał Konstytucyjny i RPO; wydaje się jednak, że ich rola jest szczególnie przy ochronie zasady jawności finansów publicznych w sensie szerokim. Istotne jest też zróżnicowane podejście do dynamicznego charakteru obydwu zasad. Analiza przygotowywanych projektów ustaw o jawności życia publicznego, ochronie informacji niejawnych czy sygnalistach wskazują, że przy niewielkich zmianach (lub nawet bez zmian) przepisów o jawności finansów publicznych w sensie wąskim w pozostałym zakresie jawności finansów publicznych (tzn. jawności w sensie szerokim) może zmienić się wszystko. W dużym stopniu kierunek zmian będzie tu zależał od aktywności sektora instytucji pozarządowych, mediów i społeczeństwa obywatelskiego. Nauka powinna odegrać w tym procesie istotną rolę.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Bożek, W. (2018). Poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa w kontekście rozliczania kosztów obsługi długu publicznego. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (1).
- Dzwonkowski, H., Gołębiowski, G. (red.) (2014). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Franeck, S., Będzieszak, M., Lubińska, T. (2011). Budżet zadaniowy w powiatach i gminach — metodyka BEST i aspekty wdrożeniowe. W: T. Lubińska, *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, 177 i n. Warszawa: Difin.
- Izdebski, H. (2001). Ustawa o dostępie do informacji. Prawie wszystko jawne, *Rzeczpospolita*, 29.10.2001, C3.
- Kamińska, I., Rozbicka-Ostrowska, M. (2016). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Karlikowska, M., Miemiec, M., Ofiarski, Z., Sawicka, K. (2010). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Wrocław: Presscom Sp. z o.o.
- Kosikowski, C. (2010a). *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Kosikowski, C. (2010b). Wieloletni Plan Finansowy Państwa. W: A. Dobaczewska, A. Juchniewicz, T. Sowiński, (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI w.*, 121 i n. Warszawa: CeDeWu.
- Lipiec-Warzech, L. (2011). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: ABC a Wolters Kluwer business.
- Lubińska, T. (red.) (2007). *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*. Warszawa: Difin.
- Miemiec, W. (2015). Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego — perspektywy i ograniczenia. W: W. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, 115–126. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Orzeszko, T. (2019). Upublicznienie informacji w świetle ustawy o rachunkowości. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 2. <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2019.2.1>
- Postuła, M., Perczyński, P. (2009) (red.). *Wdrażanie budżetu zadaniowego*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Postuła, M. (2015). *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Misiąg, W. (2005). Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych. *Kontrola Państwowa*, (2 — numer specjalny), 31–41.
- Misiąg, W. (2013). Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego — refleksje i prognozy. *Studia Biura Analiz Sejmowych* (1), 85–102.
- Ofiarski, Z. (red.), (2019). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ruśkowski, E., Salachna, J. M. (red.) (2014). *Finanse Publiczne. Komentarz praktyczny*. Gdańsk: ODDK.
- Ruśkowski, E. (2018). *Finanse publiczne i prawo finansowe. Instrumenty prawno finansowe i warunki ich stosowania*. Białystok: Temida 2
- Ruśkowski, E., Woltanowski, P. (2018). Rola nauki w badaniu konstytucyjności ustaw na przykładzie reform Krajowej Administracji Skarbowej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 521, 228–236. <https://doi.org/10.15611/pn.2018.521.22>
- Salachna, J. M., Zawadzka-Pąk, U. K., Michalczyk, G. (2017). *Usprawnianie zarządzania w samorządzie terytorialnym poprzez budżet. Od budżetu tradycyjnego i zadaniowego do budżetu efektów*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Smoleń, P. (red.) (2014). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sokolewicz, W. (2005). Komentarz do art. 61 Konstytucji RP. W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 21–22.
- Stankiewicz, J. (2014). Wieloletnie Planowanie finansowe państwa w Polsce na tle wybranych krajów europejskich. W: E. Ruśkowski (red.), *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*, 211–232. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Stankowska, I. (2014). *Komentarz. Wydanie 2. Ustawa o ochronie informacji niejawnych*. Warszawa: LexisNexis.
- Sześciło, D. (2018). *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, www.batory.org.pl (28.02.2021).
- Trykozko, R. (2010). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: TaxPress.
- Zawadzka-Pąk, U. K. (2013). *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Zawadzka-Pąk, U. K. (2019). *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*. Białystok: Temida 2.

Akty prawne/Legal acts

Ustawa z 2.04.1997 r. — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.).

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 920).

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668).

Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.).

Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

Ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 742).

Ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 204, poz. 1195).

Ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130 ze zm.).

Orzecznictwo/Judgments

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.04.2012 r. (K 33/11), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20120000473/T/D20120473TK.pdf> (15.03.2020).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9.04.2015 r. (K 14/13), OTK ZU 4A /2015, poz. 45.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.12.2018 r. (SK 27/14), OTK ZU A /2019, poz. 5.

Prof. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Kierownik Katedry Finansów Publicznych i Prawa Finansowego.

Prof. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski

University of Białystok, Faculty of Law, Head of the Department of Public Finance and Financial Law.

ZAPOWIEDŹ

Przedmiot niniejszej pracy stanowi problematyka innowacyjności przedsiębiorstw usługowych. Dynamiczne zmiany systemowe, które zachodzą w krajach wysoko rozwiniętych, przyczyniają się do wzrostu znaczenia przedsiębiorstw usługowych, zatem w nich powinno się upatrywać możliwości rozwoju gospodarczego. Głównym celem dociekań badawczych było opracowanie koncepcji modelu innowacyjnego przedsiębiorstwa usługowego oraz odniesienie go do koncepcji gospodarki opartej na wiedzy. Opracowanie może stanowić punkt wyjścia do kreowania wzorców sprzyjających podnoszeniu innowacyjności przedsiębiorstw usługowych, które zwykle reprezentują niższy poziom innowacyjności, niż przedsiębiorstwa produkcyjne, dla których zestaw wytycznych, głównie związanych z wprowadzaniem nowych technologii, został stosunkowo szeroko opisany w literaturze. Podjęta perspektywa badawcza i konstrukcja opracowania stanowią o oryginalności publikacji, zwłaszcza że tego rodzaju podejście do innowacyjności przedsiębiorstw

nie posiada bogatej literatury. Wprawdzie ostatnie dekady obfitują w liczne opracowania na temat innowacji, jednak problematyka jest na tyle istotna, że istnieją znaczące przesłanki do jej pogłębiania.

Księgarnia internetowa: www.pwe.com.pl