

Prof. dr hab. Magdalena Fedorowicz

Poznań, dnia 20 września 2021 r.

Zakład Prawa Finansowego

Wydział Prawa i Administracji

UAM w Poznaniu

Recenzja doktoratu mgr Łukasza Kielina

„Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym”, Gdańsk 2021, ss. 271 maszynopisu

promotorzy: Prof. UG dr hab. Anna Jurkowska-Zeidler, Prof. UG dr hab. Piotr Uziębło

I. Ocena tematu rozprawy, założeń metodologicznych i tez badawczych oraz struktury pracy

Temat pracy doktorskiej mgr Ł. Kielina został bardzo dobrze i ciekawie dobrany. Zagadnienie stabilności finansowej jako pojęcia stopniowalnego, istotnego dla szeroko pojętej nauki prawa finansowego jest bardzo aktualną problematyką. Szczególnie pożądane i potrzebne z naukowego punktu widzenia jest – dokonane w recenzowanej pracy – interdyscyplinarne połączenie zagadnień dotyczących stabilności finansowej w świetle tak prawa finansowego, jak i konstytucyjnego, z wykorzystaniem metody prawno-porównawczej i odniesień do innych systemów prawnych. Prace o charakterze interdyscyplinarnym i prawno-porównawczym bywają sporym wyzwaniem intelektualnym i mogą zawierać wiele pułapek wiązanych ze specyfiką danej gałęzi czy obszaru prawa czy kultury prawnej danego państwa, tym bardziej jednak cieszy zwiększenie stopnia trudności ocenianej dysertacji doktorskiej, a zwłaszcza – co należy zaznaczyć już na wstępie – bardzo udane, interesujące naukowo i praktycznie, rozwiązanie postawionego w recenzowanym doktoracie problemu badawczego.

Oczywiście materia limitowania długu publicznego i deficytu budżetowego nie stanowią nowego obszaru badawczego w pracach prawno-finansowych czy prawno-konstytucyjnych, ale zestawienie wybranych kryteriów fiskalnych z zagadnieniem stabilności finansowej, rozpatrywanej w prawno-porównawczym, ocennym ujęciu konstytucyjnych reguł fiskalnych jest już dojrzałym i wymagającym tematem, godnym monograficznej prawniczej pracy doktorskiej.

Autor pracy postawił sobie zasadne naukowo i praktycznie, istotne pytanie o znaczenie dla stabilności finansów publicznych konstytucyjnych reguł fiskalnych, wyznaczających maksymalny poziom długu i deficytu, słusznie zauważając, że kryteria te, zwłaszcza z uwagi na kryzysy finansowe i pandemiczne oraz gospodarczo-finansową wagę materii, którą chronią, są fundamentalne dla funkcjonowania państwa. Warto zauważyć, że dług i deficyt to podstawowe kryteria konwergencji fiskalnej, wyrażone w aktach prawa UE, których spełnienie i utrzymanie umożliwia udział danego państwa UE w UGiW. Jest to również jeden z powodów, dla których następuje konstytucjonalizacja reguł fiskalnych w UE i pojawia się w przestrzeni prawnej tendencja do zobowiązania na poziomie konstytucyjnym do wypełniania kryteriów fiskalnych wynikających z prawa pierwotnego UE. Tendencja ta jest mocno zauważalna w państwach członkowskich UE, podobnie jak żywotny i potrzebny jest dyskurs na temat elastyczności czy sztywności reguł fiskalnych przekładający się na fundamentalne zagadnienie ochrony stabilności finansów publicznych (co będzie szczególnie istotne zwłaszcza w kolejnych latach). Ważne dla nauki i praktyki jest zestawienie dwóch zasad: stabilności fiskalnej i zrównoważonego budżetu, aby w świetle poczynionych przez Doktoranta ustaleń udzielić odpowiedzi na pytanie, czy we współczesnej rzeczywistości normatywno-gospodarczej zmienia się postrzeganie tych zasad, a jeśli tak to w jaki sposób i w jakim zakresie. Tym samym z uwagi na aktualność i żywotność oraz naukowy potencjał wybranej do analiz materii należy uznać, że temat i podejmowana w pracy problematyka badawcza są dobrane właściwie i interesująco.

Powstaje bowiem fundamentalne pytanie, czy konstytucyjne reguły fiskalne stanowią normatywne remedium i mocną ochronę przed sytuacjami kryzysów finansowo-gospodarczych i destabilizacją finansów publicznych. Oczywiście, odpowiedź na to pytanie możliwa jest wyłącznie po dokonaniu interpretacji i analizy nie tylko norm konstytucyjnych, orzecznictwa sądowego, ale również analizy dogmatycznoprawnej aktów prawa UE i ustaw dotyczących finansów publicznych oraz ustaw funkcjonalnie z nimi sprzężonych dla pokazania i oceny sposobu odzwierciedlenia reguł fiskalnych i efektywności ich stosowania w ustawodawstwie z zakresu finansów publicznych.

Swoje główne cele i problemy badawcze oraz hipotezy Autor zawarł na s. 8 i 9 pracy. Wyznaczone cele badawcze pracy są twórcze i oryginalne, bowiem dotyczą po pierwsze, rekonstrukcji i oceny podstaw uzasadniających uznanie stabilności fiskalnej za wartość chronioną prawnie; po drugie, charakterystyki konstytucyjnych reguł fiskalnych w ujęciu prawno-porównawczym oraz po trzecie, ustalenia warunków, od których zależeć może skuteczność konstytucyjnych reguł fiskalnych, przy jednoczesnym sformułowaniu postulatów

de lege ferenda. Przy czym główny przedstawiony problem badawczy przez Autora dotyczący oceny stabilności fiskalnej jako wartości konstytucyjnej oraz – poniekąd – realności instrumentów jej zapewnienia oraz potrzeby ewentualnych zmian (s. 8) wyzwała wolę prowadzenia aprobatywnego dyskursu naukowego i debaty, na ile (zasada proporcjonalności), i w jakim zakresie zasadne, potrzebne, czy pożądane i efektywne jest/będzie rozwijanie norm konstytucyjnych (czy także przy pozabudżetowych funduszach, które po zsumowaniu mogą zmieniać dopuszczalne wartości fiskalne?) tak, by umiejętnie upraszczać przepisy finansowe, eliminując jednak możliwości nadużywania ustawodawstwa zwykłego do nazbyt szerokiej interpretacji. Na kanwie tego problemu badawczego Autor prawidłowo skonstruował hipotezę badawczą o potrzebie modyfikacji unormowań konstytucyjnych dla pełniejszej ochrony przed nadmiernym zadłużeniem.

Trzeba również zauważyć, że także pozostałe wskazane cele badawcze i problemy badawcze umiejętnie zapowiadają, że praca będzie utrzymana bardziej w narracji analitycznej niż opisowej, a postawione hipotezy badawcze dobrze odzwierciedlają i realizują problematykę badawczą pracy (s. 9).

Autor w pracy głównie posługuje się przede wszystkim dwiema metodami badawczymi: metodą dogmatycznoprawną, która słusznie zdominowała pracę i realizowana była prawidłowo oraz metodą prawnoporównawczą. Bardzo dobrze stało się, że w pracy intensywnie zastosowano metodę prawnoporównawczą, co było nie tylko interesujące z poznawczego punktu widzenia, ale dało Autorowi szerokie możliwości i pole do prowadzenia analiz przy sporządzaniu wniosków pracy. Trzeba również odnotować, że Autor posługuje się ponadto metodą statystyczną, historyczną i także prowadzi rozważania z nawiązaniem do aksjologicznych założeń ochrony stabilności fiskalnej. Zastosowane w pracy przez Autora metody badawcze są prawidłowe i bardzo dobrze, wnikliwie i sumiennie realizowane przy prowadzeniu przez Niego naukowego wywodu.

Z punktu widzenia doboru materiału normatywnego do analiz praca nie nasuwa co do zasady uwag. Można tylko zachęcić Autora, aby w ewentualnych przyszłych badaniach skoncentrował się również na połączeniach między finansami publicznymi i regulacjami prawnorynkowymi, jako istotnymi z punktu widzenia utrzymania szeroko pojętej stabilności finansowej. Trzeba też zauważyć, że zawsze dopiero działania operacyjne świetnie pokazują wpływ przyjętych na poziomie UE i konstytucyjnym regulacji na funkcjonowanie, problemy i wyzwania w obszarze finansów publicznych. Zrozumiały jest jednak wybór w zakresie ograniczenia materii do rozważań jako prawo każdego rzetelnego Autora, podejmującego analizy bardziej na tzw. „głębokość” niż na „szerokość”.

Zasadniczych wątpliwości nie nasuwa również konstrukcja rozdziałów, logiczna i uzasadniona jest również ich kolejność oraz objętość, wiązana każdorazowo z wyczerpaniem założonej do analiz w rozdziale materii badawczej. Układ, struktura pracy, a zwłaszcza spis treści są przejrzyste, logiczne, a zaproponowana do analiz materia w rozdziałach stopniowo przybliża do udzielenia przez Autora odpowiedzi na postawione pytania badawcze i udowodnienia przedstawionych w pracy hipotez. W każdej jednak pracy, w każdym planie zdarzają się pewne niedoskonałości, które nie przesłaniają ogólnego, bardzo pozytywnego oglądu i oceny całej książki. W tym też duchu należy postrzegać poniższe uwagi, dotyczące np. zbyt szerokiego tytułu pkt 2.2 „Wpływ kryzysu finansowego na pozostałe konstytucje europejskie”, krzyżującego się trochę logicznie z kolejnym pkt 2.3 „Kryzys zadłużeniowy jako wyzwanie dla sądownictwa konstytucyjnego”. Gwoli obowiązków recenzenckich, zauważyć zatem trzeba, że pojawiają się drobne uwagi co do sposobu tytułowania punktów w rozdziałach, ale uwagi te należy traktować jako pomoc w zakresie rozważenia modyfikacji przed ewentualną publikacją tej monografii doktorskiej, do której zachęcam i którą rekomenduję!

II. Uwagi szczegółowe i ocena poszczególnych rozdziałów pracy doktorskiej

Pierwszy rozdział

W pierwszym, słusznie teoretycznym rozdziale pracy bardzo wnikliwie przybliżono ogólne zagadnienia dotyczące stabilności fiskalnej, w tym podjęto próbę zdefiniowania pojęcia „stabilność fiskalna”, a także bardzo kompetentnie przedstawiono ewolucję poglądów dotyczących polityki fiskalnej i pokazano instrumenty ograniczające zadłużenie. Interesujące były tu rozważania Autora na temat bezpiecznych granic zadłużenia państwa i zwłaszcza omówienie ram prawnych ochrony stabilności fiskalnej w prawie UE. Bardzo dobrze stało się, że w tym rozdziale narracja prowadzona była z uwzględnieniem i omówieniem instytucji chroniących stabilność fiskalną, a uregulowanych w przepisach prawa UE. Nie można bowiem pomijać w rozważaniach finansowych i konstytucyjnych uregulowań unijnych, które służą i wzmacniają stabilność fiskalną w państwach członkowskich UE.

W tym teoretycznym rozdziale zawarto wszelkie treści, które niezbędne były do prowadzenia dalszych analiz w pracy. Na podkreślenie i pochwałę zasługuje przedstawiony ślad za przedstawicielami doktryny rys historyczny regulacji zadłużenia państwa. Ważne, że Autor wprowadził w tym rozdziale porządkujące ustalenia pojęciowe, pokazując także znajomość poglądów doktryny prawa finansowego w zakresie przybliżanych pojęć. Rozdział ten, z oczywistych względów bardziej opisowy, stanowił niezbędny budulec terminologiczny

do dalszych analiz podejmowanych w pracy– aby na tym tle, w kolejnych rozdziałach, przedstawić własny problem badawczy.

Rozdział ten jest zatem dobrym i potrzebnym zestawieniem materiału normatywnego podejmowanego w analizach w kolejnych rozdziałach rozprawy i służących realizacji postawionych w pracy zamierzeń badawczych.

Drugi rozdział

W drugim rozdziale pracy przedstawiono zagadnienie konstytucjonalizacji reguł fiskalnych oraz znaczenia i funkcji ograniczeń polityki fiskalnej dla zdrowych finansów publicznych, a także ewolucję konstytucjonalizacji reguł fiskalnych. Rys historyczny swoistego procesu konstytucjonalizacji reguł fiskalnych jest szczególnym osiągnięciem tego rozdziału, pokazującym wnikliwość i wszechstronność prowadzonych badań, skoro przedmiotem wzmianki stały się oprócz wielu innych przykładów, również np. normy dotyczące stabilności fiskalnej w konstytucjach Nikaragui czy Hondurasu.

Kompetentnie, rzetelnie i interesująco Autor przedstawił w tym rozdziale znaną dyskusję na temat przyczyn i skutków kryzysu finansowego z 2008 r., przy czym w analizie zajmował się zwłaszcza swoistym „przeszczepieniem”, zakotwiczeniem reguł fiskalnych w porządkach konstytucyjnych wybranych do analizy państw jako swoiste m.in. pokryzysowe następstwo polegające na zmianach konstytucyjnych w obszarze stabilności fiskalnej (tu analizy odnosiły się zwłaszcza do Niemiec, Hiszpanii, Włoch, Węgier, Słowacji, Słowenii), ale także – jak wskazał Doktorant w pracy na podstawie wybranych państw – zmianach wyłącznie ustawowych. Ciekawym i potrzebnym punktem stał się obszar analiz dotyczących kryzysu zadłużeniowego jako wyzwania dla sądownictwa konstytucyjnego.

Autor nie skoncentrował się wyłącznie na opisie wprowadzonych zmian, ale również dokonał oceny wprowadzonych rozwiązań konstytucyjnych zabezpieczających stabilność fiskalną. Na podstawie dokonanych ustaleń i oceny wprowadzonych postanowień konstytucyjnych powstają pytania, po pierwsze: skoro Autor zauważa niedoskonałości uregulowań konstytucyjnych z tego zakresu i zbytnią elastyczność stosowania tych przepisów jak i możliwość ich obejścia, jak powinna – zdaniem Doktoranta – wyglądać optymalna konstytucyjna regulacja zasady stabilności fiskalnej? Drugie pytanie dotyczy natomiast odniesienia się przez Doktoranta i dokonania oceny – Jego zdaniem – najbardziej pełnego i dającego w przyszłości szansę na uzyskanie cechy efektywnego z punktu widzenia utrzymania zdrowych finansów publicznych, uregulowania zagadnienia stabilności fiskalnej w analizowanych w pracy konstytucjach? Na s. 91 Autor w ślad za C. Kilpatrickiem przybliży

odmienne podstawy ocen konstytucyjności ograniczeń fiskalnych i dylematów związanych między tymi ograniczeniami a zasadami równości, własności czy proporcjonalności a prawami socjalnymi i obserwowalnego w orzecznictwie zróżnicowania argumentacyjnego w tym zakresie. Obszar tego orzeczniczego dyskursu przybliży do kolejnego, trzeciego pytania dla Doktoranta o podjęcie próby wyboru i oceny przez Doktoranta referowanego w pracy orzecznictwa z punktu widzenia ustalonych jako probierze konstytucyjne zasad służących maksymalnej ochronie finansów publicznych. Podobnie, interesujący byłby komentarz własny Autora i pytanie o dokonanie przez Doktoranta oceny orzeczenia TK w sprawie otwartych funduszy emerytalnych?

Ciekawe były w tym rozdziale zwłaszcza rozważania Autora dotyczące stabilności fiskalnej wywodzonej z zasady dobra wspólnego oraz analizowana w tym zakresie literatura przedmiotu, a także- w ślad za przedstawicielami doktryny prawa finansowego- podkreślenie, że zakres obowiązków dbałości o stan finansów publicznych powinien kształtować się na zasadzie proporcjonalności, przy czym ciężar ich poniesienia nie może godzić w podstawowe i niezbywalne prawa jednostki.

Za szczególnie ważne w tym rozdziale uznać należy podkreślenie przez Autora zagadnienia debudżetyzacji w kontekście ochrony stabilności finansów publicznych i osiągnięcia stanu stabilności fiskalnej w zderzeniu z pokusą umieszczania środków finansowych, pomocowych poza budżetem państwa, poza regułami fiskalnymi, poza rygoryzmami fiskalnymi.

Słusznie wskazał Autor w tym rozdziale, że konstytucyjna ochrona finansów publicznych pozostaje nieskonkretyzowana, a wprowadzanie przez niektórych ustrojodawców norm dopuszczalnego deficytu czy długu do przepisów konstytucyjnych sytuuje stabilność fiskalną jako wartość konstytucyjną.

Trzeci rozdział

Zarówno rozdział trzeci, jak i czwarty zaliczyć należy do najbardziej wartościowych i kreatywnych w recenzowanej pracy doktorskiej. Autor dokonał w trzecim rozdziale analizy, w której dowiódł, że stabilność fiskalna jest nie tylko zasadą konstytucyjną, ale również wartością chronioną konstytucyjnie i że należy ją rozpatrywać w ujęciu długoterminowym. Rozdział ten stanowił ciekawą lekturę nie tylko ze względu na potraktowanie stabilności fiskalnej w kategorii wartości konstytucyjnej chronionej prawnie, ale również z uwagi na fakt, iż Autor starał się udowodnić, iż z przymiotu wartości konstytucyjnej nie korzysta w świetle dokonanych analiz – wyrażona w konstytucji zasada równowagi budżetowej. Autor słusznie odróżnił ją od stabilności fiskalnej i przedstawił w szczegółowej analizie. Przy czym należy

podkreślić, że wnioski swoje budował nie tylko na podstawie przepisów Konstytucji RP, ale również innych, wybranych do analizy komparatystycznej unormowań konstytucyjnych.

Osiągnięciem Doktoranta w tym rozdziale jest również rekonstrukcja, zestawienie i ocena w perspektywie prawno-porównawczej konstytucyjnych instrumentów służących limitowaniu deficytu budżetowego. Trafna jest i bardzo wnikliwa dokonana przez Autora analiza art. 220 Konstytucji RP w zw. z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP i to również w ciekawym tle prawno-porównawczym. Podzielić należy też aprobatywne zdanie Doktoranta na temat rozwiązań niemieckich i hiszpańskich odnoszących się do podwyższania wydatków lub obniżenia dochodów niż do deficytu, oczywiście przy jednoczesnej każdorazowej zgodzie rządu. Podobnie wnikliwie i rzetelnie przedstawił Autor potrzebne w tym miejscu zagadnienia konstytucyjnego zakazu finansowania deficytu budżetowego przez NBP z odniesieniami do prawa UE.

Interesujące wywody Autora w tym rozdziale wywołują pytania i potrzebę naukowego dyskursu. Jest to jednak właśnie domeną bardzo wnikliwych i oryginalnych prac doktorskich, niezwykle ciekawych i aktualnych, do których bez wątpienia należy praca Pana mgr Ł. Kielina i w takim duchu należy potraktować poniższe dwa krótkie doprecyzowujące pytania: Po pierwsze, w świetle zakazu finansowania przez NBP deficytu budżetowego, potencjalnie czy i jakie ewentualne zagrożenia może nieść ze sobą rozwiązanie z art. 111 pkt 5 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. stanowiące, że wpłaty z zysku NBP stanowią dochód budżetu państwa?

Po drugie, jakie jest zdanie Doktoranta na temat działalności pomocowej bankowości centralnej w czasie kryzysu finansowego i aktywności w zakresie OMT, w tym również na kanwie sprawy *Gauweiler* i *Weiss*, oczywiście pytanie to powinno w naturalny sposób nawiązywać do roli sektora rynkowego (tu bankowego, unijnego i krajowego)-zdaniem i w ocenie Doktoranta- w czasie występowania kryzysów finansowych odbijających się przecież na stabilności fiskalnej państw?

Trafna jest przedstawiona w tym rozdziale diagnoza Doktoranta, że aktywności NBP w tym w szczególności w okresie pandemicznym mogą wywoływać pytania o fiskalny cel tych działań. Podobnie słuszna jest konstatacja, iż włączenie w proces luzowania ilościowego z definiowalnym celem fiskalnym Polskiego Funduszu Rozwoju oraz Banku Gospodarstwa Krajowego może być w istocie postrzegane jako zagrożenie zakwalifikowania takiej aktywności do bezpośredniego finansowania potrzeb pożyczkowych państwa, a w konsekwencji mogłoby stanowić zagrożenie także dla realizacji norm z art. 220 ust. 2 w zw. z

art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, stąd postulaty Doktoranta w zakresie doprecyzowania art. 220 ust. 2 Konstytucji RP można uznać za zasadne.

Czwarty rozdział

W czwartym rozdziale pracy doktorskiej Autor słusznie skoncentrował się przede wszystkim na analizie konstytucyjnego limitu zadłużenia (ponownie posługując się ciekawym tłem prawnoporównawczym i również historycznym, zestawiając go z konstytucyjnymi regułami fiskalnymi innych państw), zwracając słusznie w tym rozdziale szczególną uwagę na realizację postanowień konstytucyjnych w ustawodawstwie zwykłym. Ten zabieg był szczególnie potrzebny, bowiem pokazuje on realność stosowania norm konstytucyjnych w ustawodawstwie zwykłym, a zarazem może posłużyć również wykryciu niebezpieczeństw swoistego „poszerzania” przepisów konstytucyjnych w drodze ustawodawstwa zwykłego. Na szczególną aprobatę i pochwałę zasługuje dokonana w tym miejscu analiza funkcjonalnego związku między regułami fiskalnymi a prawem UE, czy finansami UE.

Za warte poszerzenia o dłuższy komentarz Autora, przed konieczną przecież publikacją recenzowanej pracy, uznać należy przedstawiane w tym rozdziale artykuły z ustawy o finansach publicznych (s. 163, 164). Ten drobny niedosyt wynagradza to jednak zawiązką dalsza interpretacja i funkcjonalna wykładnia art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, w zakresie której Doktorant wyczerpał zasadniczo całość problematyki, którą można by w tym miejscu poruszyć, wnikliwie pokazując prawnoporównawczo metody i sposoby osiągania limitu zadłużenia w państwach członkowskich UE i ciekawie zwracając uwagę na pewne zwłaszcza podmiotowe i przedmiotowe rozbieżności w polskich i unijnych rozwiązaniach w tym zakresie, w tym przyjętej metody księgowania długu. Zresztą problematyka „wypychania” wydatków publicznych z budżetu państwa jest znanym i newralgicznym polem dla sanacji w finansach publicznych. W tym kontekście trafne są postulaty Doktoranta zachowania w możliwie największym stopniu zbieżności z ujęciem długu publicznego w przepisach unijnych, co przede wszystkim powinno nastąpić w drodze ujednoczenia definicji państwowego długu publicznego i sposobu jego obliczania, zgodnie z przepisami prawa UE. Dzięki przedstawionej analizie Czytelnik otrzymuje nie tylko precyzyjną wykładnię art. 216 ust. 5 Konstytucji RP z licznymi porównawczymi odniesieniami do uregulowań w tym zakresie występujących w wybranych do analizy państwach, ale także wnikliwą ocenę restrykcyjności i kategoryczności oraz metod i sposobów ujęcia konstytucyjnych ograniczeń polityki fiskalnej, przy której Autor przedstawia nieprzekraczalne, konstytucyjnie normowane, jednoznaczne pułapy, limity i precyzyjnie wyznaczone wielkości graniczne,

stanowiące w istocie transparentny wyznacznik postępowania dla organów władzy publicznej. W tej części pracy na uwagę zasługują również rozważania Doktoranta dotyczące uregulowania możliwych odstępstw od kategoryczności konstytucyjnych reguł fiskalnych w wypadku klęsk żywiołowych, sytuacji nadzwyczajnych wpływających w sposób istotny na finanse państwa czy różnych czy cyklu koniunkturalnego (tzw. klauzule wyjścia) i swoisty „wewnętrzno-fiskalny” dialog Autora wyrażający Jego podejście do potrzeby uelastyczenia czy utrzymania rygorystów w tym zakresie. Autor wydaje się spostrzegać tutaj w zależności od przyczyn i okoliczności odstępstwa od analizowanych rygorystów, hołdując bardziej funkcjonalnej wykładni art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, uwzględniającej także inne wartości konstytucyjne, podkreślając jednak, że każdorazowe przekroczenie poziomu zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP będzie się wiązało z naruszeniem Konstytucji RP. Powstaje zatem w tym miejscu pytanie, aby Autor zechciał określić, czy widzi w Jego ocenie jakieś konkretne uzasadnione odstępstwo od rygorystów z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, które może nie skutkowałoby naruszeniem limitu zadłużenia i czy w ocenie Doktoranta odstępstwa takie są pożądane czy też może wystarczające byłoby przyjęcie jakiejś modelowej, funkcjonalnej wykładni art. 216 ust. 5 Konstytucji RP?

Tym samym, *de lege lata* albo *de lege ferenda*, czy w ocenie Autora limit zadłużenia z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, zwłaszcza w nawiązaniu do art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, powinien być normatywnie wyrażaną liczbowo wartością absolutną, czy też powinien podlegać uelastycznieniu *a casu ad casum* w zależności od okoliczności każdego konkretnego przypadku i każdorazowo z zastosowaniem szczegółowych normatywnych wzorców zasad konstytucyjnych?

Dobrze się stało, że Autor analizując art. 216 ust. 5 Konstytucji RP nawiązał również do finansowego ustawodawstwa zwykłego, akcentując i oceniając procedury ostrożnościowe i sanacyjne jako wspierające i rozwijające postanowienia konstytucyjne, widząc zarazem słusznie – w ślad za innymi Autorami – niedoskonałości systemu sanacyjnego. Podobnie trafne są uwagi Doktoranta dotyczące stabilizującej reguły wydatkowej unormowanej w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Ciekawe, bardzo dojrzałe i wnikliwe są także dokonane przez Doktoranta analizy sytuacji fiskalnej Polski 1997-2019, w tym również na tle porównawczym.

Za bardzo udany należy uznać fragment pracy dotyczący oceny skuteczności konstytucyjnych reguł fiskalnych, gdzie Autor słusznie zauważa, że „konstytucyjne instrumenty mogą mieć pozytywny wpływ na stan finansów publicznych, jednak nie dają jednoznacznej odpowiedzi”. Skuteczność ta jest bowiem uzależniona również, obok istotnych

oczywiście czynników ekonomicznych, jak Doktorant trafnie, wyróżnia: kultury politycznej, a warto też dodać – kultury prawnej, w tym zwłaszcza kultury konstytucyjnej i poziomu edukacji prawno-ekonomicznej.

Rozważania przedstawione w czwartym rozdziale są bardzo zajmującą lekturą. Jest to bardzo ciekawy i bardzo dobry rozdział tej pracy doktorskiej, zawierający w mojej ocenie najwięcej własnych ocen i uwag Autora, najwięcej polemiki z przywoływanymi w pracy poglądami przedstawicieli doktryny prawa.

Wnioski z rozdziału czwartego rozdziału pracy, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji fiskalnej Polski, są trafne i dobrze powiązane z wywodami podejmowanymi w tym rozdziale. Podobnie jak zakończenie pracy doktorskiej, które stanowi logiczne i wnikliwe podsumowanie ustaleń i analiz poczynionych w poszczególnych rozdziałach pracy.

III. Ocena strony formalnej pracy doktorskiej

Ocena formalna pracy doktorskiej mgr Ł. Kielina jest jednoznacznie pozytywna i wysoka, a cała praca sporządzona została bardzo starannym językiem prawniczym. Praca stoi na bardzo wysokim poziomie również z punktu widzenia warsztatu formalnego. Wywody Autora są jasne, komunikatywne, a przypisy zostały sporządzone wnikliwie i starannie.

W każdej jednak pracy pojawiają się pewne niedoskonałości, które należałoby skorygować. Tytułem przykładu, który może posłużyć jako wyeliminowanie pewnych usterek przed ewentualną publikacją pracy (do której rekomenduję i gorąco zachęcam Doktoranta) warto rozważyć modyfikacje m. in. w poniżej wskazanym zakresie.

W pracy pojawiają się nieliczne logiczno-gramatyczne usterki językowe, np. na s. 20 w zdaniu: „Zbliżona koncepcja stwierdza...”- koncepcja nie stwierdza, bo nie ma takiej zdolności, czy w podobnym stylu na s. 227: „...rozważania udowodniły...”. Na s. 94 powinno być debudżetyzacja zamiast debutżetyzacja w ostatnim akapicie na tej stronie. Na s. 159 w ostatnim akapicie powinno być „chronionym wartościom”.

Na aprobatę i wielką pochwałę zasługuje wykorzystane w tej pracy bogatej, zróżnicowanej, literatury oraz bazy dokumentacyjnej i statystycznej, zarówno z zakresu prawa konstytucyjnego, jak i prawa finansowego, nie tylko krajowego. W pracy, co należy mocno podkreślić i powitać z uznaniem, imponująco wykorzystano specjalistyczną literaturę, tak z zakresu prawa konstytucyjnego, jak i prawa finansów publicznych.

Za znaczny uznać trzeba objęty analizami w rozprawie materiał normatywny w postaci nie tylko przepisów konstytucyjnych wybranych państw, ale także ustawodawstwa zwykłego.

IV. Ogólna ocena rozprawy doktorskiej

W pracy, dzięki przeprowadzonej ciekawej analizie, udowodniono po pierwsze, że stabilność fiskalna jest wartością chronioną konstytucyjnie (co wywiedzione zostało z art. 216 ust. 5 w zw. z art. 220 i art. 1 Konstytucji RP) i że zasadnym jest odróżnianie tego pojęcia od równowagi budżetowej. Autor zaproponował również swoją, udaną, bardzo funkcjonalną definicję stabilności fiskalnej, odnosząc się do fiskalnych reguł numerycznych i proceduralnych. Doktorant dokonał ponadto rekonstrukcji i oceny konstytucyjnych instrumentów limitowania zadłużenia i to w perspektywie prawno-porównawczej, odnosząc się też słusznie do finansowych regulacji prawa UE w tym zakresie. Szczególnie ważna, potrzebna i słuszna stała się prawnicza diagnoza Autora, poprzedzona również wnikliwą oceną realności szanowania przepisów konstytucyjnych w finansowym ustawodawstwie zwykłym, przy jednoczesnej zasadniczo pozytywnej ocenie polskich konstytucyjnych rozwiązań służących zapewnieniu stabilności fiskalnej i ochronie przed nadmiernym zadłużeniem. To co jednak bardzo cenne podczas prowadzonych analiz, to zdolność Doktoranta do krytycznej, odważnej analizy przepisów, wieńczącej na s. 225 i n. postulatami zmian wiązanych z zapewnieniem lepszej skuteczności przyjętych uregulowań, np. w zakresie możliwych w ustawodawstwie zwykłym zniekształceń definicji państwowego długu publicznego, co wiązało się w pracy z rozważaniem postulatu zmiany Konstytucji RP w zakresie doprecyzowania reguły fiskalnej w Konstytucji RP czy zwłaszcza -godnym w przyszłości rozważenia- wprowadzenia do art. 216 ust. 5 Konstytucji RP tzw. klauzul wyjścia. Postulaty Autora stanowią interesujący i poparty porządną, wnikliwą analizą „głos” w trudnym przecież dyskursie nad „finansowymi postanowieniami konstytucyjnymi”, które będą podlegać modyfikacjom, choćby w związku z przystąpieniem Polski do III etapu UGiW.

Analizy w pracy doktorskiej prowadzone były bardzo rzetelnie i starannie dla osiągnięcia postawionych we wstępie celów badawczych i udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Z postawionych zamierzeń i zadań Doktorant wywiązał się w stopniu bardzo dobrym, imponującym, wybierając do analizy ciekawy i szeroko komentowany, oceniany (a nie tylko opisywany) materiał normatywny.

Wnioski końcowe pracy bardzo dobrze korelują ze wstępem do pracy, postawioną tam główną hipotezą i odnoszą się do zrealizowanych celów badawczych pracy.

Podkreślić także należy, że formułowane przez recenzentkę w niniejszej opinii pytania i uwagi stanowią właśnie o oryginalności, żywotności i aktualności trudnej, bo połączonej konstytucyjno-finansowej materii poruszanej w pracy, a także jej fundamentalnego praktycznego i naukowego znaczenia, co jest właśnie miarą wywołującej refleksję, wnikliwej,

dojrzałej, rzetelnej i odważnej naukowo, stojącej na bardzo wysokim poziomie pracy doktorskiej, a taką bez wątplenia jest rozprawa mgr Ł. Kielina.

Z podanych powyżej względów wnoszę tym samym o wyróżnienie recenzowanej przeze mnie pracy doktorskiej Pana mgr Ł. Kielina.

V. Konkluzja

Praca Pana mgr Ł. Kielina „*Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*” jest pod względem formy, treści, sformułowanej hipotezy, wniosków końcowych rozprawą doktorską, która zasługuje na jednoznacznie pozytywną i bardzo wysoką ocenę oraz wyróżnienie. Uważam, że recenzowana praca w stopniu ponadprzeciętnym odpowiada wymogom, które stawiane są rozprawom doktorskim, gdyż stanowi bardzo oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i potwierdza kompetencje Autora do samodzielnego prowadzenia badań naukowych oraz Jego wiedzę w dyscyplinie nauk prawnych.

Tym samym rozprawa Pana mgr Ł. Kielina spełnia wszystkie wymogi art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 179 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.). Wnoszę zatem o dopuszczenie Pana mgr Ł. Kielina do dalszych etapów zmierzających do nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

/---Magdalena Fedorowicz---/

.....
Magdalena Fedorowicz
.....