

Lublin, 19 grudnia 2023 r.

Dr hab. Jolanta Szolno-Koguc prof. UMCS

Instytut Ekonomii i Finansów

Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgr. Tomasza Gwoźdźcia

pt. *Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych* (Katowice 2023),

napisanej pod kierunkiem promotor prof. dr hab. Jadwigi Glumińskiej-Pawlic

1. Uwagi wstępne

Podstawę formalną dla sporządzenia niniejszej recenzji stanowiła Uchwała Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 110/2023 z dnia 26. września 2023 r. w sprawie wyznaczenia recenzentów w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk prawnych Panu mgr. Tomaszowi Gwoździowi.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr Tomasza Gwoźdźcia jest bardzo obszernym opracowaniem, liczącym łącznie 278 strony wydruku. Część teoretyczna oraz analityczno-badawcza zawarta została na ponad 180 stronach (ss. 10-196), na pozostałych zaś ujęto różne spisy, wykazy, w tym bibliografię, jak również 24 załączniki. Zasadnicza konstrukcja rozprawy składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów oraz zakończenia. Warto podkreślić, że generalnie zachowane zostały względne proporcje pomiędzy zakresem rozważań i analiz prezentowanych w poszczególnych częściach dysertacji, łączących dociekania teoretyczne na temat istoty środków publicznych, pojęcia i celów funkcjonowania partii politycznych (rozdział I), genezy, podstaw prawnych i rodzajów wydatków publicznych (rozdział II), w tym dotacji i subwencji (rozdział III), z analizą podstaw prawnych finansowania partii politycznych ze środków publicznych w Polsce wraz z prezentacją danych budżetowych i sprawozdawczych w tym zakresie (rozdział IV), komparatystyką dotyczącą finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w innych państwach na przykładzie rozwiązań w USA, RFN oraz Republice Czeskiej (rozdział V), analizą porównawczą zasad i zakresu finansowania europejskich partii politycznych, z uwzględnieniem kontroli wydatkowania przez nie środków publicznych (rozdział VI), wreszcie konceptualizacją wpływu systemu wyborczego na finansowanie i finanse partii politycznych (rozdział VII).

Dokonując oceny rozprawy doktorskiej mgr. Tomasza Gwoźdźcia pt. *Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych*, uwzględniono wymogi, o których mowa w art. 187 ustawy z dnia 20. lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2022 poz. 574 ze zm.). Kolejne elementy recenzji odnoszą się do następujących kryteriów:

- wagi podjętej problematyki badań, oryginalności podejścia i rozwiązania problemu naukowego, poprawności sformułowania celów i hipotez badawczych, wyboru metod badawczych,
- struktury treści rozprawy, jakości merytorycznej rozważań oraz poprawności uzyskanych rezultatów,
- formalno-warsztatowej strony pracy.

2. Ocena metodyki badań (uzasadnienie wyboru problemu badawczego, założenia badawcze, cele, hipotezy, metody badawcze)

Środki publiczne, ich gromadzenie i wykorzystywanie zawsze budziły, budzą i z pewnością będą budzić zainteresowanie zarówno teoretyków, badaczy reprezentujących nie tylko nauki prawne, ekonomię i finanse, nauki o zarządzaniu i jakości, socjologię, psychologię czy nauki o administracji i polityce, jak i praktyków. Rozwaga i umiar w nakładaniu obciążeń podatkowych, czy pozyskiwaniu środków ze źródeł zwrotnych, jak i przede wszystkim racjonalność wydatkowania pieniądza publicznego, bez wątplenia pozostaną jednymi z kluczowych obszarów badań naukowych, a to z racji zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych, dynamiki zjawisk i procesów politycznych, demograficznych, środowiskowych, jakie przebiegają w otaczającej nas rzeczywistości. Zmiany przynoszą konieczność rewizji dotychczasowych przekonań, weryfikują opinie i poglądy, nierzadko przecząc dotychczasowym paradygmatom, podważają zasadność wypracowanych modeli. Ale taki wszak jest sens podejmowania kolejnych wyzwań badawczych, a co za tym rozwoju nauki. Mgr Tomasz Gwoźdź wybrał oryginalny obszar badawczy i temat pracy, rozważaniom dysertacyjnym poddając rolę i znaczenie środków publicznych w finansowaniu partii politycznych, w nieszablonowy sposób łącząc dwa obszary badawcze: stanowiące domenę finansów publicznych wydatkowanie środków publicznych w związku z realizacją zadań państwa, oraz zagadnienia funkcjonowania partii politycznych w kontekście zachowania i przestrzegania podstaw ustrojowych demokracji parlamentarnej. Na potrzeby pracy doktorskiej Autor wskazał dwa zasadnicze problemy badawcze, wyrażając je w następujących ogólnych pytaniach: po pierwsze – *czy aktualny system finansowania partii politycznych jest prawidłowy i efektywny?*, po drugie – *czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, system wyborczy wpływa na wysokość subwencji i dotacji dla partii politycznych?* Przyjęta generalna

problematyka znalazła odzwierciedlenie w szczegółowym zakresie tematycznym, odzwierciedlonym w celach i hipotezach (czy raczej tezach) badawczych oraz strukturze całości pracy.

Zasadniczy cel ocenianej rozprawy został zogniskowany wokół *zbadania obowiązujących regulacji prawnych dotyczących finansowania partii politycznych* (s. 15 Wstępu). Sformułowane zostały również **cele szczegółowych**, obejmujące:

- 1) wyjaśnienie zagadnień związanych z pojęciem środków publicznych, ich wydatkowaniem, zwłaszcza w formie dotacji i subwencji udzielanych z budżetu państwa,
- 2) określenie pojęcia, zasad i sposobów finansowania partii politycznych, a także procedury przyznawania im środków publicznych z budżetu państwa,
- 3) dokonanie analizy prawnoporównawczej rozwiązań w zakresie finansowania partii politycznych w wybranych państwach i zestawienie ich z polskim systemem,
- 4) omówienie obowiązującego systemu wyborczego i przyjętej w Polsce metody przeliczania głosów na mandaty na tle porównawczym,
- 5) wskazanie powiązań pomiędzy systemem wyborczym a finansowaniem partii politycznych, z uwzględnieniem alternatywnych rozwiązań w tym zakresie,
- 6) rozpoznanie i uporządkowanie teoretycznych i praktycznych z zakresu obowiązujących przepisów dotyczących finansowania partii politycznych w związku z systemem wyborczym.

Cel zasadniczy oraz cele szczegółowe są spójne, logicznie powiązane, dobrze definiują zamierzenia badawcze. Dla tak określonych celów dysertacyjnych przyjęto następującą **podstawową hipotezę badawczą**: *finansowanie partii politycznych ze środków publicznych jest słusznym rozwiązaniem prawnoustrojowym, jednakże jego wysokość oraz sposób rozliczania wymagają zmian uwzględniających specyfikę polskiego systemu wyborczego, które gwarantowałyby skuteczną kontrolę ich wykorzystania zgodnie z celami funkcjonowania partii politycznych*. W mojej opinii, wskazane twierdzenie stanowi raczej tezę badawczą, którą Doktorant założył pod kątem stosownej weryfikacji i potwierdzenia w toku prowadzonych badań i prezentowanych w rozprawie dywagacji intelektualnych. Natomiast cechą hipotezy badawczej jest jej falsyfikowalność, wymaga zebrania dowodów na jej albo przyjęcie, albo odrzucenie.

Jak podkreślił Doktorant, zarówno temat rozprawy, jak i podstawowa hipoteza/teza badawcza, zostały skonstruowane w oparciu o założenie, że pomiędzy publicznym finansowaniem partii politycznych a systemem wyborczym istnieją ściśle powiązania i polegają na normatywnej konstrukcji zakresu finansowania partii politycznych, która uzależniona jest z jednej strony od uzyskanego wyniku w wyborach

parlamentarnych (w przypadku subwencji dla partii politycznych), z drugiej zaś od liczby uzyskanych mandatów (w przypadku dotacji).

Podstawowa hipoteza/teza badawcza znalazła swoją egzemplifikację w postaci **szczegółowych tez o charakterze pomocniczym**, rozwijanych w kolejnych rozdziałach dysertacji:

- wydatki publiczne powinny być ściśle powiązane z realizowanymi za ich pomocą zadaniami publicznymi (rozdział II),
- dotacje i subwencje pełnią istotną rolę w strukturze wydatków publicznych (rozdział III),
- finansowanie partii politycznych ze środków publicznych – przy czym Doktorant zakłada generalną słuszność tego rozwiązania – wymaga zmian, związanych z koniecznością ograniczenia ich wysokości, a także zapewnienia bardziej efektywnej i rozsądnej kontroli wydatkowania (rozdział IV),
- zasadne jest stosowanie rekomendacji Rady Europy oraz wytycznych GRECO w zakresie sposobu finansowania partii politycznych, a także korzystanie z doświadczeń innych państw (rozdział IV i V),
- finansowanie krajowych i europejskich partii politycznych różni się ze względu na odmienne cele ich funkcjonowania i zadania (rozdział VI),
- system wyborczy wpływa na podział mandatów, a zatem również na poziom finansowania poszczególnych partii politycznych (rozdział VII).

Poza ww. założeniami, w treści Wstępu (s. 16) pojawia się dodatkowa, niezmiernie istotna z punktu widzenia podjętej problematyki badawczej, konstatacja, a mianowicie, czy istnieją aksjologiczne podstawy uzasadniające finansowanie partii politycznych ze środków publicznych, oraz jeśli założyć, że tak, to czy aktualne rozwiązania nie implikują systemowego uprzywilejowania niektórych partii politycznych w dostępie do środków publicznych, dyskryminując inne, tym samym – dodam jako recenzent – przecząc fundamentalnym regułom demokratycznego państwa.

Do realizacji celów i weryfikacji założeń badawczych Doktorant umiejętnie dobrał **metody i narzędzia badawcze**, z uwzględnieniem przede wszystkim dogmatycznej, historycznej, jak również komparatystycznej analizy źródeł prawnych, krytycznego przeglądu krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, analizy danych finansowych ze sprawozdań i opracowań wtórnych. Zastosowane zróżnicowane instrumentarium, pozwoliło Autorowi uwzględnić różne płaszczyzny naukowe, nie tylko prawną, ale również ekonomiczno-finansową, socjologiczną, polityczno-administracyjną, tym samym słusznie eksponując interdyscyplinarność podjętej tematyki finansowania partii politycznych. Metodyka, jak i zakres realizowanych badań nie budzą moich zastrzeżeń, są dobrze uargumentowane i

umotywowane na gruncie dorobku teorii nauk społecznych oraz adekwatne do specyfiki zasadniczego problemu badawczego.

3. Ocena merytorycznej treści rozprawy

Recenzowana praca doktorska koncentruje się na problematyce znaczenia środków publicznych w finansowaniu partii politycznych, tym samym koncepcyjnie niejako spina dwa nurty badawcze. Po pierwsze, nawiązując do doktryny finansów publicznych, wkracza w sferę racjonalnego wydatkowania środków publicznych, w kontekście koncepcji dóbr publicznych, czy i w jakim zakresie powinny być realizowane przy wsparciu finansowym środków publicznych potrzeby społeczne, gospodarcze, in. Po drugie, jawi się obszar dotyczący organizacji i funkcjonowania partii politycznych, w szczególności ich instytucjonalizacji i finansowania we współczesnych demokracjach, w kontekście zapewnienia oczekiwanej transparentności, zrównoważenia sił i interesów, równego traktowania poglądów społeczno-politycznych, rzetelności i odpowiedzialności wobec społeczeństwa.

W ramach bardzo dobrze uporządkowanego i ustrukturalizowanego **Wstępu** (ss. 10-19) Autor przedstawił znaczenie tematu i stanu badań, tym samym definiując lukę badawczą, scharakteryzował zakres problematyki pracy, wskazał cele i założenia badawcze, zaprezentował strukturę pracy, jak również syntetycznie omówił źródła i metody badawcze wykorzystane w pracy.

W **rozdziale pierwszym** (ss. 20-44), wyraźnie rozdzielonego na dwie części, zawarta została charakterystyka kluczowych dla tematu pracy pojęć: po pierwsze istoty środków publicznych, z uwzględnieniem poszczególnych ich rodzajów, kierunków wykorzystania oraz po drugie definicji partii politycznych, ze wskazaniem celów ich działalności. W mojej opinii kompletnie niezasadne jest – z racji różnicy systemowej dotyczącej roli i znaczenia finansów publicznych - odwoływanie się w poszukiwaniu istoty środków publicznych do czasów PRL (s. 20). Raczej należało skupić się na rozważaniach teoriopoznawczych, oczywiście uwzględniając aspekt prawny (ewolucja definicji legalnych), jak i ekonomiczny (istota finansowych zasobów publicznych). Warto zauważyć, że prezentowane w pracy definicje wg doktryny prawnej, koncentrują uwagę na relacji/związku środków publicznych z ich gestorami, to jest jako środkach pieniężnych w posiadaniu i/lub dyspozycji jednostek sektora finansów publicznych, z działaniami podmiotów sektora finansów publicznych, agend państwowych, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów tego sektora – jakby pomijając fakt przekazywania i wykorzystywania środków publicznych także poza sektorem finansów publicznych, co notabene w praktyce budzi największe problemy i kontrowersje. Osobiście nie mam wątpliwości, że środki finansowe przekazane na rzecz funduszy i programów obsługiwanych przez BGK w celu realizacji zadań publicznych zlecanych przez organy władzy wykonawczej (Prezesa Rady Ministrów, wojewodów)

absolutnie nie tracą swojego „publicznego” charakteru, ich wykorzystywanie zarządzane przez podmiot spoza ustawowo określonego katalogu jednostek sektora finansów publicznych, nie powinno i nie wyłącza spod należytego nadzoru i kontroli właściwej procesom gromadzenia i rozdysponowywania pieniężnych środków publicznych¹, oczekiwanej transparentności (*transparency*), odpowiedzialności (*responsibility*) i rozliczalności (*accountability*).

Drugi rozdział pracy (ss. 45-68) przedstawia podstawowe terminy, instytucje prawne, założenia i zasady dotyczące wydatkowania środków publicznych, eksponując konstytucyjne i ustawowe podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem obligatoryjności ich przeznaczania na realizację zadań publicznych. Swoistą kontynuację rozważań na temat specyfiki i rodzajów wydatków publicznych stanowi **rozdział trzeci** (ss. 69-89), poświęcony aparaturze pojęciowej, jak i podstawom prawnym subwencji, w tym subwencji dla partii politycznych, oraz dotacji, w tym dotacji z budżetu państwa związanych z wydatkami przekazywanymi na udział w wyborach. Wskazany rozdział zawiera aż 11 samych zestawień tabelarycznych (ss. 78-88), które z powodzeniem można było konsekwentnie przenieść do załączników, natomiast albo wzbogacić sam tekst autorskimi komentarzami, albo odpowiednio połączyć konstrukcyjnie z poprzednim rozdziałem w jedną całość koncepcyjną dotyczącą istoty, rodzajów i form wydatkowania środków publicznych.

Odnosząc się do zawartości merytorycznej rozdziału III, warto zauważyć, iż Autor z jednej strony zwraca uwagę na brak podstaw konstytucyjnych dla subwencji i dotacji podmiotowych kierowanych do partii politycznych, wskazując na różnice w stosunku do innej kategorii tj. subwencji ogólnej dla JST, z drugiej zaś podkreśla wyrażony w Konstytucji RP, w jej art. 11 ust.2, wymóg jawności finansowania partii politycznych. Ważna przy tym zdaje się być konstatacja, iż same regulacje prawne nie zapewnią uczciwego, rozsądnego i społecznie użytecznego wydatkowania środków na finansowanie partii politycznych, podobnie jak sam akt głosowania w wyborach - oderwany od mechanizmów zachodzących podczas przeliczania głosów - nie czyni ich proporcjonalnymi i równymi, co z tym demokratycznymi. W nawiązaniu do prezentowanych w rozdziale trzecim rozważań zabrakło mi szerszego odniesienia do istoty transferów środków publicznych. Autor przedstawia specyfikę dotacji i subwencji przede wszystkim według polskiego porządku prawnego, bez oczekiwanego odniesienia do kontekstu ogólnoteoretycznego subsydiowania określonych zadań publicznych poprzez zróżnicowane – w zależności od specyfiki i konstrukcji systemu budżetowego - form dystrybucji środków publicznych: dotacje, subwencje, subsydia, granty itp. To ważne, bo przecież w kolejnych rozdziałach Autor podejmuje się porównań międzynarodowych.

¹ Zob. J. Szołno-Koguc, *The COVID-19 Pandemic and Debudgetisation of Polish Public Finances*, „STUDIES IN LOGIC, GRAMMAR AND RHETORIC” Volume 67 (December 2022), p. 547-569.

Najbardziej obszerny, bo liczący aż 50 stron, **rozdział czwarty** (ss. 90-140) przedstawia szczegółowo sposoby finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, uwzględniając wytyczne Rady Europy oraz GRECO w tym zakresie. Wskazane zostały obowiązujące przepisy prawne w zakresie finansowania partii politycznych ze środków publicznych, ale również poddane analizie wydatki z budżetu państwa z przeznaczeniem na subwencje oraz dotacje dla partii politycznych w latach 2011-2021, ich wykorzystanie, w tym na finansowanie kampanii wyborczych. Zestawione analitycznie dane zostały pozyskane ze sprawozdań finansowych, składanych przez partie polityczne i weryfikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Mam kilka uwag do zaprezentowanych w wymienionym rozdziale treści. Po pierwsze, szkoda, że wspomniane wytyczne europejskie oraz działania Grupy Państw przeciwko Korupcji zostały jedynie ogólnie zasygnalizowane, zabrakło ich głębszej analizy i rozwinięcia wraz z odautorskim komentarzem. Na przykład, co to znaczy, że skala wsparcia publicznego partii politycznych *powinna przybierać (...) rozsądne rozmiary* (s. 91) – rozsądne to znaczy jakie? Bez wątpienia rozwinięcia wymaga ogólna konstatacja, że *prywatne źródła finansowania powinny (...) być uregulowane w taki sposób, żeby zminimalizować zagrożenie wystąpienia konfliktu interesów*.

Co najmniej dyskusyjny jest wniosek, że obowiązujący w Polsce model publicznego finansowania partii ma podstawy konstytucyjne, co Autor, w mojej opinii niesłusznie, wywodzi z brzmienia art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zapewnienie wolności tworzenia i działania partii politycznych, które zrzeszają się na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, absolutnie nie musi łączyć się z ich finansowaniem ze środków publicznych (!). Nieuprawnioną nadinterpretacją, według mnie, jest łączenie ww. gwarancji wolności prowadzenia działalności politycznej, dobrowolności i równości zrzeszania się w ramach partii politycznych jako fundament demokratycznej państwowości, z budżetowym finansowaniem partii politycznych. Konstytucja RP wymaga jawności finansowania partii politycznych, upublicznienia informacji na temat źródeł i rozmiarów wsparcia finansowego, absolutnie nie wskazuje na jakikolwiek wymóg wspierania partii politycznych ze środków publicznych. Zatem, jeśli odnosimy się do źródeł prawnych takiego finansowania, to podstawy znajdujemy jedynie w ustawach zwykłych. Nie przekonują mnie przedstawione w toku autorskich rozważań argumenty, że finansowanie partii politycznych ze środków publicznych ogranicza „niejasne powiązania pomiędzy sferą biznesu i polityki”, działania zorganizowanych grup interesu, ryzyko korupcji. W tym zakresie kluczowa jest transparentność tworzenia i działania partii politycznych, mechanizmy nadzoru i kontroli ze strony organów państwa, zwłaszcza w odniesieniu do kampanii wyborczych, jawności i przejrzystości dokonywanych przez startujące ugrupowania, nie tylko partie polityczne, przepływów finansowych. Czy fakt zaangażowania publicznych środków finansowych ma tutaj znaczenie? Czy zmniejsza ryzyka? Według mnie nie.

Przeciwnie, może stanowić dodatkową zachętę dla nieuczciwych graczy politycznych, ukrywających prawdziwe intencje, koncentrujących się nie na ideach i programach realizowanych na rzecz państwa i jego obywateli, a podejmujących wyścig wyborczy dla zdobycia i/lub utrzymania finansowania w postaci dotacji i subwencji z budżetu państwa. Poza tym niestety w praktyce - a przykładów częściowo dostarcza również Doktorant w toku rozważań analitycznych dotyczących wyborów parlamentarnych z lat 2011, 2015, 2019 - nie potwierdza się przeświadczenie zwolenników przekazywania środków z budżetu państwa, jakoby takie finansowanie partii politycznych gwarantowało równość szans ugrupowań i minimalizowało zagrożenie uzależnienia się od prywatnych darczyńców. Mgr Tomasz Gwóźdź opowiada się wyraźnie za mieszanym modelem, „delikatnie” sugerując jego rewizję (w zakresie wysokości subwencji – s. 105). Czy jednak, wobec zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości, rosnących potrzeb budżetowych, zwłaszcza wywołanych kolejnymi kryzysami (finansowo-gospodarczy końca I dekady tego wieku, pandemia C-19, rosyjska agresja na Ukrainie, czy szerzej zawirowania geopolityczne na świecie, a w konsekwencji problemy surowcowe, energetyczne, itd.), finansowanie partii politycznych ze środków publicznych powinno być tylko ograniczone, czy raczej jest to najwyższy czas na rewizję i znalezienie innego mechanizmu demokratycznego nadzoru i kontroli ich tworzenia i działania, bez bezpośredniej partycypacji środków publicznych? Brakuje mi w recenzowanej dysertacji bardziej stanowczego i odważnego wyartykułowania opinii Autora w tej kwestii i jego własnych propozycji rozwiązań o charakterze systemowym.

W **rozdziale piątym** znalazła się analiza prawno-porównawcza sposobów finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Republice Federalnej Niemiec oraz Republice Czeskiej. Zabrakło mi wyraźnego wskazania, które rozwiązania i w jakim zakresie mogłyby być zaimplementowane do polskiego systemu prawnego w zakresie finansowania partii politycznych. Z kolei nie bardzo rozumiem, skąd wynika tak stanowczo wyartykułowana krytyka amerykańskiego systemu finansowania polityki (s. 150). System ten, notabene jak każdy, z pewnością opiera się na niedoskonałych zasadach, ale wciąż weryfikowanych i ewoluujących w ramach nieprzerwanej od kilku wieków historii demokracji amerykańskiej. Interesująca jest zwłaszcza kluczowa różnica pomiędzy amerykańskim systemem finansowania polityki a europejskim, w tym również polskim, to znaczy przeniesienie ciężaru finansowania kampanii wyborczych z partii politycznych, które reprezentują poszczególni kandydaci, na samych ubiegających się o określone stanowiska i ich zwolenników. Fundamentalne znaczenie przy tego typu podejściu do funkcjonowania partii politycznych, a przede wszystkim kampanii wyborczej, mają wypracowane rozwiązania antykorupcyjne, mechanizmy zapewniające jawność i przejrzystość, sprawny nadzór i skuteczna kontrola przestrzegania prawa. Najmniej obszerne, bo liczące po kilkanaście stron, ostatnie dwa rozdziały dotyczą istoty i sposobu finansowania europejskich partii politycznych (**rozdział szósty**: ss. 164-176), jak również zestawiają

niezwykle interesujące rozważania i analizy w aspekcie systemu wyborczego, sposobu podziału mandatów oraz konsekwencji stosowanej metody dla finansów partii politycznych w Polsce na przykładzie wyników wyborów parlamentarnych 2011, 2015 i 2019 (**rozdział siódmy**: ss. 177-191). Bardzo dobre uzupełnienie prezentowanych zwłaszcza w tym ostatnim rozdziale analiz odnoszących się do danych ze sprawozdań powyborczych, stanowią tabele i wykresy zestawione w odrębnych załącznikach. W mojej opinii jako recenzenta rozdział ten jest najciekawszy, najwięcej wnosi do merytorycznej dyskusji, dając wymierne podstawy oceny systemu finansowania partii politycznych w kontekście zmieniających się zasad i przebiegu wyborów parlamentarnych w Polsce.

Całość rozprawy wieńczy **zakończenie** (ss. 192-196), stanowiące podsumowanie dokonanych rozważań w kontekście realizacji założeń badawczych, syntezę najważniejszych wniosków, także *de lege ferenda*.

Jako recenzent pragnę podkreślić logiczność i spójność zarówno konstrukcji całości pracy, jak i poszczególnych jej elementów (rozdziałów i podrozdziałów). Tytuły rozdziałów oraz ich zawartość są dobrze powiązane z zakresem rozprawy, stanowiąc udaną próbę rozwinięcia założonych wyzwań badawczych.

Recenzowana rozprawa ma charakter opisowo-analityczny, uwzględniający aspekt porównawczy, ale i funkcjonalny. Zawiera wiele wartościowych i twórczych wątków w wymiarze dorobku teoretycznego, jak i aplikacyjnego. Dysertacja ma szansę zmniejszyć istniejącą lukę w dotychczasowym dorobku nauk prawnych, w tym finansów publicznych i prawa finansowego, w zakresie zasad i sposobów wydatkowania środków publicznych w związku finansowaniem partii politycznych. W mojej opinii jako recenzenta wykreowana przez mgr. Tomasza Gwoździa konstrukcja rozprawy, sposób prezentacji i wykorzystanie zebranego materiału źródłowego, a także zastosowana metoda krytycznej analizy problemu połączona z logicznym wnioskowaniem, pozwalają jednoznacznie stwierdzić (uwzględniając wnioski końcowe zawarte w zakończeniu rozprawy), że zakładane przez Doktoranta cele badawcze zostały osiągnięte, a przyjęte założenia (hipoteza/teza podstawowa i tezy pomocnicze) potwierdzone. Autor udowodnił, iż posiada szeroką wiedzę teoretyczną w reprezentowanej dyscyplinie (nauki prawne), dysponuje własnym warsztatem badawczym umożliwiającym kompleksowe i skuteczne badanie złożonych zagadnień prawnofinansowych.

Lektura pracy nasuwa, obok kwestii dyskusyjnych i opinii wyartykułowanych bezpośrednio w kontekście analizy zawartości merytorycznej kolejnych rozdziałów, również inne refleksje, inspirujące **do dyskusji w trakcie obrony**.

Pierwsza refleksja dotyczy założonego przez Doktoranta i konsekwentnie eksponowanego w toku rozważań i analiz dysertacyjnych „aksjomatu” o finansowaniu partii politycznych ze środków publicznych. Czy wobec ograniczoności zasobów finansów publicznych z jednej strony, z drugiej zaś konkurencyjności wielu prospołecznych i pro-gospodarczych zadań publicznych, dokonując racjonalnych – z punktu widzenia skuteczności i efektywności wykorzystania wspomnianych zasobów środków publicznych – wyborów, Polska jako dojrzałe państwo demokratyczne nie powinna poszukiwać innych sposobów oraz metod spełnienia przesłanek ustrojowych w zakresie zapewnienia funkcjonowania różnym partiom i ugrupowaniom politycznym?

Po drugie, czy możliwość finansowania ze środków publicznych – nie tyle jej uzyskanie, ale przede wszystkim utrzymanie – nie staje się dla wielu partii politycznych paradoksalnie celem samym w sobie? Wszak wiele z ugrupowań politycznych porusza w swoich programach wyborczych potrzebę zmian, postulując np. rezygnację z subwencji dla partii politycznych w trakcie kampanii wyborczej, następnie zapominając o swoich obietnicach, nie tylko utrwała istniejący system finansowania partii politycznych, ale również – poprzez zmiany prawne np. dotyczące sposobu przeliczania głosów na mandaty, a w konsekwencji partycypację w finansowaniu budżetowym - skutecznie uprzywilejowuje swoją pozycję w dostępie do środków publicznych?

4. Strona formalna rozprawy

Recenzowana praca doktorska została przygotowana dosyć sumiennie pod względem edytorskim. Omawiane zagadnienia przedstawiono w sposób przejrzysty, z zachowaną logiką kolejnych wywodów i poprawną argumentacją. W przypadku części rozdziałów, niestety bez spodziewanej konsekwencji, przyjęto dobry układ konstrukcyjny, spinając rozważania krótkim wprowadzeniem oraz syntetycznym podsumowaniem. Wprowadzenia zabrakło w rozdziale I, a w rozdziałach II, V, VI i VII zamiast podsumowań pojawiły się wnioski. Poza tym podsumowania/wnioski odbiegają od siebie pod względem objętości, co nieco zaburza proporcje poszczególnych części tekstu: od niespełna 0,5-stronicowych (w rozdziale I, III oraz VI) poprzez 1-stronicowe (dla rozdziałów V i VII), po ponad 3-stronicowy w rozdziale IV.

Tekst uzupełniają z kolei dobrze sporządzone odnośniki do odpowiednich pozycji bibliograficznych, a także liczne odnośniki o charakterze komentującym i rozszerzającym podstawowe treści, a tym samym podwyższające walory poznawcze pracy (łącznie 408 przypisów tradycyjnych). Dodatkowo wykorzystane zostały tabele i wykresy, część zestawiona w postaci 24 odrębnych załączników zamieszczonych po zakończeniu zasadniczych rozważań na końcu pracy, a część pozostawiona w treści pracy. Tabele 1-11 w rozdziale trzecim, oraz tabela 12 w rozdziale czwartym z powodzeniem można było

również zamieścić w załącznikach, w treści ograniczając się do odpowiedniego komentarza podsumowującego prezentowane dane budżetowe dla kolejnych lat.

Całość wydruku jest dość dobrze przygotowana redakcyjnie – choć zdarzają się drobne potknięcia techniczne czy stylistyczno-gramatyczne (podaję wybrane przykłady: przypis 19, 116, 123, 169, jak również poz. 9-11 w wykazie bibliograficznym: zamiast „Bordo” powinno być oczywiście „Borodo”; wprowadzać w błąd może częste ograniczanie się przy powoływaniu się na publikację zbiorową do podawania samych autorów bez wskazania tytułu rozdziału/części ich autorstwa, po czym oczywiście pojawia się tytuł całego dzieła, jego redaktorzy oraz pozostałe dane bibliograficzne; w tabeli 1 na s. 78 – w wierszu „Dotacje dla partii politycznych” w kol. 4 „Wykonanie budżetu w 2011 roku” wskazano kwotę 104195, natomiast w kol. 6 i 7 mamy 0, a w kol. 5 - 0,1, która to wartość %-wa nie jest wynikiem ilorazu liczb 104195 z ww. kol. 4 oraz 101400 z kol. 3 – wkraść się zatem albo błąd techniczny albo obliczeniowy).

5. Konkluzja końcowa

Reasumując, rozprawa doktorska mgr. Tomasza Gwoździa pt. *Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych* jest twórczym i wartościowym opracowaniem, przemyślanym i dobrze przygotowanym, potwierdzającym umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktoranta. Pan Magister wykazał się dobrą wiedzą teoretyczną w dyscyplinie nauk prawnych, oraz sformułował ważny problem naukowy, który następnie rozwiązał w oryginalny sposób. Zarówno dobór tematu, konstrukcja pracy, jak i przeprowadzone rozważania, a także poprawne argumentowanie, wnioskowanie i kompleksowość analiz, bez wątpienia czynią zadość wymogom dysertacji doktorskich.

Do głównych walorów dysertacji zaliczam:

po pierwsze – sam wybór problematyki badawczej, ważnej nie tylko z punktu widzenia teoriopoznawczego, ale nade wszystko aplikacyjnego, z jednej strony inspirując do kontynuacji i rozwijania dyskursu wokół roli i znaczenia środków publicznych w finansowaniu partii politycznych, z drugiej zaś wskazując konkretne propozycje *de lege ferenda*;

po drugie – oryginalne i szerokie ujęcie tematyki, wielopłaszczyznowe, wielowątkowe rozważania i analizy, które pozwoliły Doktorantowi wykazać się erudycją i rozległą wiedzą nie tylko prawniczą, ale też ekonomiczno-finansową, politologiczną, z dużą swobodą poruszając się w problematyce roli i znaczenia środków publicznych w finansowaniu partii politycznych;

po trzecie - imponującą podbudowę źródłową rozprawy w postaci obszernej literatury krajowej i zagranicznej (łącznie 222 pozycje wymienione w wykazie bibliograficznym, obejmujące zarówno publikacje zwarte, artykuły z czasopism, jak publikacje komentarzowe do aktów prawnych, w tym ustawy zasadniczej, ustawy o finansach publicznych), uzupełnionej bogatym orzecnictwem polskim (16 wyroków i 2 orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego RP, 21 postanowień i 1 wyrok Sadu Najwyższego, 12 wyroków sądów administracyjnych) i zagranicznym (7 orzeczeń Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki) oraz źródłami netograficznymi (47 pozycji).

Mając na uwadze powyższe, jednoznacznie stwierdzam, że rozprawa mgr. Tomasza Gwoźdźcia pt. *Środki publiczne jako źródło finansowania partii politycznych*, napisana pod kierunkiem promotora prof. dr hab. Jadwigi Glumińskiej-Pawlic, **spełnia wymagania określone w art. 187 ust. 1-3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t. j. Dz.U. z 2022 poz. 574 ze zm.)**, tym samym **rekomenduję Radzie Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach przyjęcie niniejszej rozprawy oraz dopuszczenie do dalszych etapów przewodu doktorskiego, tj. publicznej obrony.**