

Warszawa, 02 lipca 2018 roku

dr hab. Prof. SGH Dominik J. Gajewski

Instytut Prawa

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Elwiry Stupienko zatytułowanej „*Prawne i finansowe aspekty wykonywania przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej*”

1. Wybór tematu

Tematem rozważań podjętych w rozprawie jest problematyka aspektów prawnych i finansowych związanych z wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Na samym wstępie należy stwierdzić, iż wybrany przez Doktorantkę temat jest niezwykle interesujący, ale i ważny ze względów na jego znaczenie teoretyczne i praktyczne.

Za trafnością wyboru tego tematu może świadczyć również fakt, iż problematyka ta budzi wiele kontrowersji i trudnych do rozwiązania problemów w praktycznej realizacji. Świadczy to o tym, że problematyka ta jest niezwykle złożona i wielopłaszczyznowa. Aktualnie w doktrynie rozgorzała dyskusja, która koncentruje się wokół powszechnego przekonania o niedoszacowaniu realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych. Stąd tym bardziej problematyka rozprawy doktorskiej wpisuje się w szeroki nurt tej dyskusji.

Na aprobatę zasługuje ujęcie tej problematyki, które zostało dokonane wielowątkowo, zarówno z perspektywy teoretycznej, jak i praktycznej. Skutkuje to tym, że praca jest oryginalna naukowo.

Za trafnością wyboru tego tematu może świadczyć również fakt, iż problematyka ta jest niezwykle złożona i nawet wśród przedstawicieli różnych środowisk (doktryny, judykatury czy prawników-praktyków) zarówno w Polsce, jak i innych państwach członkowskich Unii Europejskiej wzbudza wiele kontrowersji.

Doktorantka podejmując ten temat miała świadomość, że - z jednej strony - problematyka ta nie była w żaden sposób rozpoznana w takim ujęciu, z drugiej zaś strony - stanowiła trudne pole badawcze, bowiem nie było możliwości odniesienia się do innych opracowań, które podejmowałyby tyle aspektów tak kompleksowo.

O trafności wyboru tematu może również świadczyć fakt, iż nie powstała dotąd żadna publikacja, która podejmowałaby w tak szerokim i dogłębnym ujęciu problematykę roli samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wprawdzie w literaturze przedmiotu występują pozycje, które odnoszą się do tych aspektów, lecz wielopłaszczyznowość i wysoki stopień skomplikowania zagadnień sprawia, że wiele z nich nie zostało opracowanych w sposób wyczerpujący, a ujęcie ich przez pryzmat nie tylko teoretyczny, ale i praktyczny stanowi pewien element nowości w podejściu do tego tematu. Rozprawa doktorska jest pierwszym tak kompleksowym opracowaniem, które posiada walor nie tylko naukowy, ale i praktyczny. Niniejsze opracowanie niewątpliwie stanowi odpowiedź na istniejącą w tej materii lukę w prawniczej literaturze przedmiotu.

Te wszystkie argumenty świadczą o trafności wyboru tematu rozprawy.

2. Teza i cele badawcze

Głównym celem badawczym, jaki postawiła sobie Doktorantka jest dokonanie kompleksowego przeglądu obowiązujących w obszarze zadań zleconych norm prawnych, na temat całego procesu realizacji przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Trzeba niewątpliwie stwierdzić, iż materiał badawczy objęty niniejszą rozprawą jest niezwykle obszerny.

Kolejnym istotnym celem badawczym, który postawiła sobie Doktorantka, jest analiza nie tylko regulacji prawnych, ale i orzecznictwa na temat zadań zleconych realizowanych przez samorząd terytorialny z zakresu administracji rządowej. Analizie poddane zostało orzecznictwo zarówno Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Doktorantka nie tylko objęła analizą bardzo dużą ilość orzeczeń (ponad 130), ale również dokonała właściwego doboru merytorycznego, co zasługuje na uznanie.

Równie ważnym celem rozprawy było poddanie szerokiej i dogłębnej analizie poglądów doktryny w przedmiocie zadań zleconych realizowanych przez samorząd terytorialny z zakresu administracji rządowej. Niewątpliwie istotne znaczenie miał również fakt doskonale dobranej literatury przedmiotu (ponad 150 pozycji).

Doktorantka sformułowała główną tezę rozprawy – czy sposób uregulowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i związane z tym konsekwencje, dotyczące w szczególności sposobu finansowania oraz kryteriów i rodzaju sprawowanego nadzoru, mają wpływ na poszanowanie konstytucyjnych zasad leżących u podstaw samorządności i sytuujących miejsce samorządu terytorialnego w systemie organów władzy państwowej.

Doktorantka postawiła również tezy pomocnicze. Pierwsza z nich brzmi – „instytucja” zadań zleconych umożliwia respektowanie zasady samodzielności, a także zasady adekwatności oraz subsydiarności.

Druga teza pomocnicza - obowiązujące regulacje prawne nie są wystarczająco skuteczne, zawierają luki bądź poszczególne regulacje zawarte w różnych aktach prawnych są ze sobą sprzeczne, co nie gwarantuje przejrzystości realizacji i finansowania zadań zleconych, ani sprawowania nad nimi odpowiedniego nadzoru.

Przedstawione tezy: główna i pomocnicze należy uznać za celne i jak najbardziej zasadne w kontekście złożoności i skomplikowanego charakteru problematyki. Zmierzenie się z tak postawionymi tezami niewątpliwie wymagało głębokiej znajomości problematyki.

Niewątpliwie aspekty badawcze podjęte przez Doktorantkę w celu odniesienia się do postawionych tez badawczych wzbogacają merytoryczny poziom pracy i pozwalają zgłębić problematykę zarówno z punktu widzenia teoretycznego, ale i praktycznego. Z

uznaniem należy przyjąć celność formułowania problemów badawczych i wyczucie podejmowanej problematyki.

3. Metody badawcze

Doktorantka w pracy umiejętnie wykorzystuje metodę badawczą opartą na kompleksowej i wszechstronnej ocenie stanu normatywnego obowiązującego w zakresie omawianej problematyki. W sposób umiemytny i ciekawy wykorzystala wyniki badań empirycznych i wnioski płynące z doświadczenia w zakresie stosowania prawa w obszarze prowadzonych badań. Na uznanie zasługuje również fakt wykorzystania przez Doktorantkę metody analitycznej i historycznej. Różnego rodzaju analizy statystyczne pozwoliły na zaprezentowanie istotnego naukowo materiału porównawczego. Połączenie zastosowanych metod pozwoliło kompleksowo podjąć problematykę nowatorską, ale jakże trudną. Doktorantka trafnie wykorzystala metodę dogmatyczną jako wiodącą, co było punktem wyjścia dla przeprowadzenia w dalszej części analizy historycznej oraz aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie problematyki związanej ze zlecaniem jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej. Metody te okazały się niezwykle owocne ze względu na fakt, iż dotyczyły one uregulowań w zakresie prawa finansowego. Istotne znaczenie odegrały również zastosowane metody w przedmiocie analizy praktyki prawniczej rozumianej jako proces tworzenia, stosowania i wykładni prawa.

4. Konstrukcja pracy i jej ocena merytoryczna

Rozprawa doktorska składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych, podsumowania oraz wykazu źródeł, literatury i orzecznictwa. Doktorantka wprowadziła podział w poszczególnych rozdziałach merytorycznych na podrozdziały, co sprawia, że układ pracy jest przejrzysty i rzeczowy merytorycznie. Natomiast tylko niektóre podrozdziały zostały podzielone na podpunkty.

Na szczególne uznanie zasługuje uporządkowany i przemyślany układ pracy, który został dostosowany do udowodnienia tezy głównej, jak i tez pomocniczych. Wszystkie rozdziały w sposób wyczerpujący uzasadniają stwierdzenia postawione przez

Doktorantkę w tezach. Poszczególne rozdziały stanowią służebną rolę w stosunku do postawionej tezy. Jednocześnie jest to dokonane w sposób ciekawy i nowatorski.

Argumentacja wykorzystana przez Doktorantkę do weryfikacji poszczególnych tez ma wymiar nie tylko teoretyczny, ale i praktyczny, który wynika zapewne z doświadczeń zawodowych Doktorantki.

Na uznanie zasługuje również chronologia poszczególnych rozdziałów, która pozwala odbiorcy w sposób właściwy zrozumieć istotę problemu i przedstawione przez Doktorantkę zagadnienia badawcze.

Zastrzeżenie moje budzi jednak fakt, że Doktorantka nie wprowadziła w poszczególnych rozdziałach poza podrozdziałami merytorycznymi – wprowadzenia i podsumowania każdego rozdziału. Słabością jest, że brakuje podsumowań poszczególnych rozdziałów, w których mogłyby się znaleźć wnioski i konkluzje z tych rozdziałów, które później stanowiłyby rolę służebną dla końcowego podsumowania rozprawy. W poszczególnych rozdziałach znajdują się interesujące i wartościowe konkluzje, dlatego tym bardziej uzasadnione byłoby gdyby one podsumowywały poszczególne rozdziały.

Ponadto Doktorantka zakreślając obszar badawczy nie wskazała na jaki dzień analizowany jest stan prawny, co powinno być wskazane we wstępie prawniczej rozprawy doktorskiej.

Nie kwestionując trafności tezy głównej postawionej przez Doktorantkę, należy zauważyć, że nie została ona wyeksponowana w sposób widoczny jako wiodąca. Sprawia to wrażenie, że nie zawsze wiadomo, która z tez badawczych ma charakter tezy głównej, a które są tezami wspierającymi. Wydaje się, iż we wstępie Doktorantka powinna uczynić to w sposób jednoznaczny. Ponadto moje wątpliwości budzi również forma pytająca postawionej tezy głównej.

W pierwszym rozdziale pracy omówiona została teoria samorządu terytorialnego, wraz z ideami leżącymi u podstaw jego reaktywacji po 1989 r. W dwóch pierwszych rozdziałach Doktorantka w sposób ciekawy przedstawiła odpowiedni kontekst dla zobrazowania obszaru zadań publicznych realizowanych przez samorząd. Zwróciła przy tym uwagę na charakter zadań: lokalny lub regionalny, a także podkreśliła rolę zasady subsydiarności oraz domniemania właściwości samorządu.

Dokonując opisu podziału zadań samorządowych na zadania własne i zlecone, Doktorantka szczególną uwagę poświęciła kryteriom tego podziału, przyglądając się przy tym poglądom przedstawicieli doktryny i literatury przedmiotu. W tym zakresie na uwagę zasługuje refleksja, czy samorząd w ogóle posiada jakieś pierwotne, własne zadania, czy też wszystkie zadania tak naprawdę zostały mu zlecone przez państwo, a nazewnictwo, którym posługuje się ustawodawstwo jest odzwierciedleniem sztucznego podziału lub podziału dokonanego wyłącznie z przyczyn ekonomicznych.

Ukazanie tematu zadań zleconych w świetle podmiotowości samorządu terytorialnego było szczególnie istotne z punktu widzenia uniknięcia sprowadzenia tego tematu jedynie do problemu zbyt niskich nakładów przeznaczanych przez państwo na realizację zadań zleconych. Doktorantka słusznie zwraca uwagę, że podmiotowość samorządu wiąże się z prawem do - co najmniej - współdecydowania o doborze odpowiednich środków i metod realizacji zadań, także zleconych. Jednocześnie dochodzi do konkluzji, że podejmowanie decyzji związane jest z odpowiedzialnością za wykonanie zadania, także w zakresie takich wartości, jak gospodarność, czy efektywność wykorzystania środków.

Konsekwencją analizy przeprowadzonej w rozdziale drugim jest przedstawienie przez Doktorantkę strony finansowej realizacji zadań zleconych. Tą dogłębną analizę przeprowadza Autorka **w rozdziale trzecim**. Z uwagi na fakt, iż finansowanie zadań zleconych odbywa się w formie dotacji celowych, Doktorantka przedstawia formę prawną wydatku z budżetu państwa, wraz z jego cechami charakterystycznymi, takimi jak władczy charakter udzielenia dotacji, czy zdeterminowanie określonym celem. Jednocześnie rozważa, czy istnieje jakaś przestrzeń do swobody regulacji w obszarze zarówno zdefiniowania celu – przeznaczenia środków dotacji, jak też możliwości innej, niż władcza, administracyjnoprawna, formy kształtowania wzajemnych stosunków państwo-samorząd w sferze dotowania zadań. W tym celu dokonuje analizy cech i formy prawnej umowy dotacyjnej, w tym w aspekcie uprawnień i obowiązków stron umowy, równorzędności podmiotów oraz zasady swobody umów.

W rozdziale tym, Doktoranta bardzo ciekawie dokonuje analizy, czym w istocie jest stosunek prawny łączący państwo jako podmiot przekazujący dotację na realizację zadania i jednostkę samorządu terytorialnego jako posiadający osobowość prawną

podmiot dotowany i zobowiązany do wykonania publicznego zadania zleconego. W związku z tym, że zadania publiczne finansowane są ze środków publicznych, Doktorantka podejmuje rozważania na temat przymiotu publiczności środków dotacji celowej przekazywanych na realizację zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.

Ciekawą częścią tego rozdziału jest przedstawienie technicznych aspektów przekazywania dotacji celowych. Ma to istotne znaczenie dla takich obszarów badawczych, jak respektowanie zasady adekwatności, nie tylko w odniesieniu do wysokości środków przekazywanych na zadania, czy zakres wpływu państwa na realizację zadań przez samorząd poprzez określony sposób finansowania. Doktorantka w sposób ciekawy przeanalizowała różniące się stanowiska regionalnych izb obrachunkowych oraz Prokuraturii Generalnej na temat dofinansowywania realizacji zadań zleconych ze środków własnych samorządu. Dotychczas problematyka ta nie była tak szeroko omawiana w literaturze przedmiotu, co tym bardziej należy uznać to za wartość dodaną dla recenzowanej dysertacji.

W rozdziale czwartym zostały omówione zagadnienia związane z dochodami budżetowymi uzyskiwanymi przez samorząd terytorialny w związku z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Podjęcie tego tematu stanowi uzupełnienie obszaru poświęconego finansowemu aspektowi wykonywania zadań zleconych, którego pierwszą część, tj. dotowanie zadań zleconych, zawarto w rozdziale trzecim.

Doktorantka ciekawie przeanalizowała sposób uregulowania dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań zleconych, w tym udział samorządu w kwotach tych dochodów należnych budżetowi państwa, nawiązując do zasady adekwatności. Podkreśliła jednocześnie publicznoprawny charakter tego rodzaju dochodów, poparty tezami z orzecznictwa, a także wiążące się z tym konsekwencje stosowania określonych instytucji właściwych dla prawa publicznego oraz właściwości sądów.

Na uznanie zasługuje również sposób omówienia przesłanek stosowania ulg w spłacie należności budżetowych z tytułu dochodów związanych z realizacją zadań zleconych.

Przedmiotem **piątego rozdziału** jest dopełnienie tematu wykonywania przez samorząd terytorialny zadań zleconych, poprzez przyjrzenie się instytucji nadzoru, sprawowanego przez określone organy państwowe nad samorządem terytorialnym nad obszarem realizacji przez niego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Doktorantka przedstawiła wieloaspektowo pojęcie nadzoru, w tym zaznaczając jeden z jego nieodłącznych elementów, tj. prawo do władczego wkraczania w działalność podmiotu nadzorowanego, co ma wpływ na jego niezależność i samodzielność. Omówiła również rodzaje sprawowanego nad samorządem nadzoru przez poszczególne organy państwa: Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, regionalne izby obrachunkowe. W tym kontekście zaznaczając równocześnie różnice między nadzorem a kontrolą.

Dokonanym analizom kryteriów nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym, towarzyszą rozważania zachowania konstytucyjnej zasady ograniczenia nadzoru jedynie do kryterium legalności a próbami rozszerzenia tego nadzoru również o inne kryteria, jak kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Doktorantka poddała analizie możliwość stosowania – do poszczególnych rodzajów kontroli zadań zleconych oraz wykorzystania środków dotacji celowych przekazanych na ich realizację – kryteriów kontroli innych niż kryterium legalności, co narusza zasadę sprawowania nadzoru pod kątem jedynie legalności.

W rozdziale piątym pojawiają się interesujące refleksje na temat skuteczności nadzoru, w świetle możliwych do zastosowania środków nadzoru i kontroli nad zadaniami zleconymi. Szczególnie ciekawie poruszona jest kwestia odpowiedzialności samorządu terytorialnego za zadania zlecone.

Doktorantka odnosząc się do postawionych tez badawczych stwierdziła – na gruncie analizy materiału - iż sposób uregulowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie pozwala na sformułowanie jasnych i ostrych kryteriów podziału, odróżniających je od zadań własnych samorządu, co niesie za sobą szereg konsekwencji w postaci wywierania wpływu przez państwo za pomocą dostępnych mu, a nie zawsze jasno określonych przez prawo, mechanizmów finansowych i nadzorczych. Powoduje to z kolei naruszenie zasad określających samorząd – jego podmiotowość i miejsce w strukturze systemu organów władzy państwowej, takich jak zasada samodzielności, subsydiarności, czy adekwatności.

W podsumowaniu Doktorantka zawarła wnioski na temat tego, czy i w jakim zakresie należałoby dokonać zmian istniejących instytucji prawnych w celu spowodowania, że proces realizacji zadań zleconych będzie bardziej przejrzysty, efektywny, a jego finansowanie adekwatne do zakresu zadań, przy równoczesnym respektowaniu w większym niż dotychczas stopniu zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

Mimo ciekawych wniosków zaprezentowanych w podsumowaniu należy ubolewać, że są one tak skromne. Zaprezentowana rozprawa doktorska, która liczy blisko 330 stron, niewątpliwie zasługuje na podsumowanie z wnioskami znacznie obszerniejsze niż 6 stron. Tym bardziej – tak jak sygnalizowałem wcześniej – poszczególne rozdziały merytoryczne, nie zostały podsumowane podrozdziałami podsumowującymi. Ponadto w podsumowaniu znalazły się akapity (dwa ostatnie na s. 334), które – ze względu na treść – powinny znaleźć się we wstępie rozprawy.

Mając na uwadze, że cała praca jest uporządkowanym zaprezentowaniem stanu prawnego analizowanej problematyki, jak również przedstawieniem najważniejszych poglądów doktryny – zwraca uwagę stosunkowo mała ilość wniosków podsumowujących. Oczywiście nie umniejsza to faktu, że Doktorantka w podsumowaniu zaprezentowała bardzo ciekawe wnioski *de lege ferenda*, których mogłoby być znacznie więcej.

Trudno byłoby się odnieść merytorycznie do tez postawionych przez Doktorantkę, gdyby nie zostały zaprezentowane zagadnienia związane z podejmowaną problematyką w świetle orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych. To Doktorantka czyni w rozprawie doktorskiej w sposób przekrojowy.

O dużej wiedzy i biegłości Doktorantki w podejmowanej problematyce świadczy również fakt, że wykorzystane bogate orzecznictwo sądowe stanowi właściwie dobrany przegląd linii orzeczniczej. Tu jednak nadmienić należy, że w wykazie orzecznictwa Doktorantka nie zachowała właściwej hierarchii, bowiem zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego – postanowienia umieściła przed wyrokami, zaś wyroki przed uchwałami składu siedmiu sędziów, co nie powinno mieć miejsca w pracy prawniczej.

Oceniając materiał badawczy, na którym opierała się Doktorantka w rozprawie, należy stwierdzić, że dość kompleksowo wykorzystwała krajowe akty normatywne

związane z tematyką rozprawy. Nie ustrzegła się jednak Doktorantka błędu przy wykazie ustaw według hierarchii czasowej (s. 360), co jednak należy uznać za przypadek incydentalny.

W rozprawie Doktorantka posługuje się pojęciem „kraje” (m.in. s. 14), które należy uznać za niewłaściwe. Zgodnie z normami prawa międzynarodowego publicznego należy posługiwać się pojęciem „państwa”, zaś słowo „kraj” ma konotacje związane z obszarami geograficznymi. Warto więc tą nieścisłość wyeliminować.

W rozprawie doktorskiej analizując przedmiotową problematykę zabrakło mi odniesienia do regulacji innych państw członkowskich. Doktorantka, która dysponuje niewątpliwie olbrzymią wiedzą w tym zakresie (zarówno teoretyczną i praktyczną), mogłaby pokusić się przynajmniej o krótką ocenę, jakie można dokonać ewentualne zmiany w krajowych regulacjach przez pryzmat sprawdzonych wzorców istniejących w innych ustawodawstwach, które mają niewątpliwie bogatsze doświadczenia. Takie odniesienie mogłoby być interesujące w kontekście proponowanych zmian systemowych.

Pomimo zgłoszonych powyżej uwag, podkreślenia wymaga, że praca ta stanowi bardzo cenne opracowanie niezwykle praktycznie istotnego zagadnienia. Doktorantka dokonała bardzo szczegółowej analizy problematyki związanej z procesem realizacji przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, starając się, w sposób zresztą bardzo udany usystematyzować wynikające z nich wskazówki, co do sposobu interpretacji regulacji odnoszących się do tej problematyki. Docenić trzeba wysiłek Doktorantki i zaprezentowane poglądy w rozprawie, bowiem stanowią one oryginalne i cenne opracowanie, które niewątpliwie będzie wykorzystywane przez doktrynę, jak i praktyków. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* sformułowane przez Doktorantkę w zakończeniu rozprawy doktorskiej, mimo że w moim przekonaniu mogłyby być znacznie szersze, niewątpliwie powinny być wzięte pod uwagę przez uprawnione podmioty.

5. Formalna strona pracy

Praca została przygotowana starannie pod względem formalnym. Język jakim posługuje się Doktorantka jest jasny i precyzyjny, co sprawia, iż prezentowane przez

Doktorantkę cele badawcze i postawione tezy są czytelne i zrozumiałe. Praca jest napisana bardzo ładnym językiem prawniczym, wskazującym na dużą erudycję Doktorantki.

Nie ustrzegła się jednak Doktorantka pewnych potknięć: językowych (pisownia instytucji „Sąd Apelacyjny” małą literą – przypis nr 377), interpunkcyjnych (np. przypis nr 511, 571, 664). Incydentalnie nie jest podawana data dostępu do strony internetowej, na którą Doktorantka się powołuje (np. przypis nr 433). Zdarzają się niezrozumiałe i nieadekwatne przypisy (np. przypis nr 164, 419). Te wszystkie uwagi nie mają jednak wpływu na ogólną, bardzo wysoką ocenę strony formalnej pracy.

6. Uwagi końcowe

W podsumowaniu stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska odpowiada wymaganiom wynikającym z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2003 Nr 65, poz. 595 z późn. zm.) i może stanowić podstawę dopuszczenia mgr Elwiry Stupienko do dalszych etapów przewodu doktorskiego i do nadania jej stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

