

Białystok, 10.07.2018 r.

dr hab. Mariusz Popławski, prof. UwB
Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku

Recenzja rozprawy doktorskiej

1. Uwagi ogólne

Przedmiotem recenzji jest opracowanie mgr Elwiry Stupienko pt. „Prawne i finansowe aspekty wykonywania przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej” składające się z 363 stron (nie licząc tabel). Praca powstała pod kierunkiem dr hab. Marioli Lemonnier, prof. UWM na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu w Olsztynie.

Na podstawie 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 (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

2. Temat i tytuł rozprawy

Podjęcie w pracy problematyki dotyczącej prawnych i finansowych aspektów wykonywania przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zasługuje na pozytywną ocenę. Rozprawa dotyczy bowiem istotnego zagadnienia zarówno z perspektyw prawnej, jak i ekonomicznej. Tytuł pracy został przy tym tak sformułowany, że jasno określa tematykę pracy. Znajduje to potwierdzenie w następujących spostrzeżeniach.

Po pierwsze, na gruncie regulacji prawnych, dochody z tytułu realizacji zadań zleconych stanowią jedno z trzech podstawowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1453 z późn. zm. – dalej powoływana jako u.d.j.s.t.) dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne, subwencja ogólna, a także dotacje celowe z budżetu państwa. W świetle natomiast art. 8 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t. dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe

z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ww. dotacja została wskazana jako pierwsza z pięciu różnych rodzajów dotacji celowych z budżetu państwa. Wśród nich zostały w art. 8 ust. 1 u.d.j.s.t. wskazane m.in. dotacje na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych czy też na realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Po drugie, z ekonomicznego punktu widzenia, dochody j.s.t. otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej stanowią istotne źródło dochodów j.s.t. szczególnie ważne dla gmin. Wysokość i udział dotacji celowych na zadania zlecone ustawami w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego np. w latach 2015–2016 według rodzajów jednostek jest następujący. W roku 2015 udział dochodów z dotacji celowych na zadania zlecone ustawami w dochodach ogółem w przypadku: gmin wynosił 9%, powiatów 11%, województw 9,5%. W 2016 r. udział ten wynosił odpowiednio 19% w przypadku gmin, 11% powiatów i 9,7% województw¹. Dane te świadczą o tym, że dochody z tytułu analizowanego udziału w dochodach j.s.t. są istotne. Można stwierdzić pewną tendencję do wzrostu znaczenia tych dochodów szczególnie w przypadku gmin. Związane jest to z prowadzoną obecnie przez państwo wzmocnioną polityką społeczną, co ma odzwierciedlenie w realizowanych i planowanych programach społecznych, np. program *Rodzina 500 Plus* czy *Program 300 plus (Wyprawka szkolna dla dzieci)*.

Po trzecie, jak się wydaje, brak jest opracowania naukowego, które kompleksowo przedstawiałoby przedmiotową problematykę. Przedmiotem analizy są bowiem, co znajduje wyraz w tytule pracy, zarówno aspekty prawne, jak i ekonomiczne, dotyczące wykonywania przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

3. Cel pracy, hipoteza pracy, problemy badawcze, struktura oraz metoda pracy

Koncepcja pracy jest prawidłowa. Wprost został określony cel rozprawy. Można w niej również wyodrębnić także inne elementy kształtujące koncepcję takie jak problemy badawcze oraz hipotezy pracy, choć te ostatnie elementy nie zostały w rozprawie wprost w ten sposób nazwane. Celem pracy jest dokonanie kompleksowego przeglądu obowiązujących w obszarze

¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli. Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, Nr KBF.430.002.2017 Nr ewid. 26/2017/P/16/009/KBF, Opracowana przez Departament Budżetu i Finansów; Zatwierdzona przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Warszawa, wrzesień 2017 r.; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133.vp.17606.pdf>, z dnia 6.07.2018, s. 22.

zadań zleconych norm prawnych, a także poglądów doktryny i orzecznictwa na temat całego procesu realizacji przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (s. 7, trzeci akapit) tak, aby stwierdzić, 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 (s. 7, ostatni akapit).

We wstępie rozprawy można wskazać na podstawowe problemy badawcze pracy. Wyznaczają one zagadnienia, które powinny być objęte badaniami tak, aby zrealizować cel pracy i jednocześnie zweryfikować hipotezy badawcze. Ich wskazanie powinno uzasadniać wyodrębnienie poszczególnych części pracy. Innymi słowy podstawowe problemy pracy wskazują lub powinny wskazywać zagadnienia, które będą analizowane w ramach określonych rozdziałów, stanowiących podstawowe jednostki redakcyjne pracy. Z tego względu można je określić również problemami konstrukcyjnymi pracy. W recenzowanej rozprawie istnieje możliwość wyodrębnienia następujących podstawowych problemów badawczych:

- czy instytucja zadań zleconych umożliwia respektowanie zasady samodzielności, a także zasady adekwatności oraz subsydiarności, będące podstawowymi zasadami funkcjonowania samorządu terytorialnego,

- jakie zadania publiczne powinny być realizowane przez samorząd terytorialny w świetle teorii samorządu terytorialnego,

- jak zadania zlecone są finansowane,

- jak są traktowane, uiszczane, rozliczane i umarzane dochody uzyskiwane przez samorząd w związku z wykonywaniem zadań zleconych,

- jaki funkcjonuje nadzór sprawowany przez określone organy państwowe nad samorządem terytorialnym nad obszarem realizacji przez niego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

W ramach pytań podstawowych można wskazać na następujące pytania szczegółowe:

- jaka jest istota i rola samorządu terytorialnego w ujęciu teoretycznym,

- czy konstrukcja zadań zleconych (zakres zadań, finansowanie, nadzór nad ich wykonywaniem) jest prawidłowa w ujęciu konstytucyjnych zasad samodzielności, adekwatności oraz subsydiarności. Autorka przedstawia to w formie pytania „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 publicznej”,

- czy samorząd terytorialny 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,

- czy istnieje jakaś swoboda regulacji w obszarze zarówno definiowania celu – przeznaczenia środków dotacji, jak też możliwości innej, niż władcza, administracyjnoprawna, formy kształtowania wzajemnych stosunków państwo-samorząd w sferze dotowania zadań; w tym aspekcie uznano za istotne ustalenie: czym w istocie jest stosunek prawny łączący państwo jako podmiot przekazujący dotację na zadania j.s.t., która jest podmiotem zobowiązanym aktami prawnymi do wykonania publicznego zadania zleconego; jakie są cechy i forma umowy dotacyjnej, w tym w aspekcie uprawnień i obowiązków stron umowy, równorzędności podmiotów oraz zasady równorzędności podmiotów oraz zasady swobody umów; jaki jest rodzaj stosunku prawnego, który powstaje w związku z zawarciem umowy dotacyjnej oraz w związku z udzieleniem dotacji na zadania zlecone; czym w istocie jest stosunek prawny łączący państwo przekazujące dotację zobowiązane do tego aktami prawnymi i samorząd; czy techniczne aspekty przekazywania dotacji celowych (np. określenie wysokości dotacji, możliwość dofinansowania realizacji zadań zleconych ze środków własnych samorządu) odpowiadają zasadzie adekwatności,

- jak wygląda sposób uregulowania (zapłaty) dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań zleconych, w tym udział samorządu w kwotach dochodów należnych budżetowi państwa, przez pryzmat zasady adekwatności; jak wygląda rozliczenie między państwem a samorządem dochodu otrzymywanego w związku z zadaniami zleconymi; jakie są zasady stosowania umorzeń i innych ulg w spłacie w zakresie dochodów należnych z związku z tymi zadaniami,

- czy kryteria nadzoru sprawowanego nad samorządem przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, regionalne izby obrachunkowe powinny ograniczać się do kryterium legalności, czy zasadne jest rozszerzenie tego nadzoru o inne kryteria, jak kryterium celowości, rzetelności i gospodarności,

- czy nadzór sprawowany w zakresie zadań zleconych jest skuteczny w kontekście możliwych do zastosowania środków nadzoru i kontroli nad zadaniami zleconymi; czy odpowiedzialność j.s.t. za zadania zlecone jest wystarczająca w kontekście obowiązku rozliczenia się z przyznanej dotacji celowej budżetu państwa na realizację zadania zleconego.

Można wskazać również na następujące hipotezy pracy:

- obowiązujące regulacje prawne dotyczące zadań zleconych nie są wystarczająco skuteczne; zawierają one bowiem 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 rozwoju (s. 7, trzeci akapit),

- obecny sposób uregulowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie gwarantuje respektowania zasad leżących u podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego (s. 7, czwarty akapit).

Struktura pracy jest prawidłowa. Składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych, a także wstępu oraz części podsumowującej rozprawę zatytułowanej „Podsumowania i wnioski”. Układ poszczególnych części pracy tworzy logiczną całość. Najpierw znajdują się w niej części o charakterze ogólnym, potem umieszczono w niej rozdziały o charakterze bardziej szczegółowym. Układ pracy został odpowiednio dostosowany do przedstawionego na wstępie pracy celu oraz wskazanych problemów badawczych, które zostały wyżej określone podstawowymi problemami badawczymi. Zawartość poszczególnych części (rozdziałów) odpowiada zaś tytułom nadanym tym częściom. W celu poprawy przejrzystości pracy i łatwiejszego odczytania wniosków wynikających z poszczególnych części można byłoby jednak rozważyć umieszczenie na końcu każdego rozdziału podsumowań. Niezbyt fortunate wydają się być również sformułowania niektórych tytułów podrozdziałów np. „Sposób uregulowania dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w ustawie o finansach publicznych”. Biorąc pod uwagę zaprezentowane rozważania w tej części pracy (s. 256-264) wydaje się, że lepiej byłoby ten tytuł sformułować w następujący sposób „Charakter dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w świetle ustawy o finansach publicznych”.

W pracy jako podstawową wykorzystano metodę dogmatyczno-formalną polegającą na analizie dokumentów (aktów prawnych, wyjaśnień, pism, sprawozdań, opinii), analizie orzecznictwa, a także analizie poglądów przedstawicieli literatury (przede wszystkim polskiej). W pracy wykorzystano również badania statystyczne (np. s. 108, gdzie wskazuje się, że według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. spośród 57,4 tys. wniosków o świadczenie wychowawcze oczekujących na rozpatrzenie 40,4 tys. tj. 70%, to wnioski wciąż oczekujące na rozpatrzenie przez marszałków województw; s. 186 i n., gdzie analizowana jest struktura dotacji celowych na zadania zlecone i dofinansowanie dochodów własnych w dochodach ogółem j.s.t. poszczególnych szczebli). W pracy wykorzystano również badania prawno-porównawcze (np.

s. 111, gdzie wskazuje się, że podział na zadania samorządowe i państwowe występuje np. we Francji, a także, iż w niektórych państwach nie określa się charakteru zadań samorządu, odsyłając w tym zakresie do przepisów szczegółowych np. Wielka Brytania, Dania, Finlandia, Irlandia; s. 187, gdzie przedstawiono w poszczególnych państwach – Francja, Hiszpania, Niemcy – proporcję udziału dochodów transferowych z budżetu państwa o zdeterminowanym przeznaczeniu w strukturze dochodów j.s.t.). Zastosowane metody badawcze należy uznać za prawidłowe. Uzasadnione to jest charakterem i zakresem pracy.

4. Sposób realizacji koncepcji rozprawy

Co do zasady koncepcja pracy została w pracy zrealizowana prawidłowo. Można bowiem w poszczególnych rozdziałach odnaleźć rozważania dotyczące problemów badawczych przedstawionych we wstępie pracy. We wnioskach znajdują się natomiast uwagi mogące być uznane za odniesienie się do większości przedstawionych wyżej problemów badawczych i hipotez pracy. W tej części znajdują się również postulaty Autorki adresowane m.in. do ustawodawcy. Można byłoby jednak oczekiwać bardziej uporządkowanego i dzięki temu bardziej przejrzystego przedstawienia wniosków wynikających z pracy. W części „Podsumowania i wnioski” już na samym jej początku mamy bowiem wyraźne odniesienie się do drugiej ww. hipotezy badawczej. Podniesiono bowiem, że obecny sposób uregulowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie gwarantuje respektowania zasad leżących u podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wskazano, że 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 określonych przez prawo, mechanizmów finansowych i nadzorczych. Powoduje to z kolei naruszenie zasad określających samorząd – jego podmiotowość i miejsce w strukturze systemu organów władzy publicznej, takich jak samodzielność, subsydiarność czy adekwatność. Brak jest natomiast we wnioskach wyraźnego odniesienia się do pierwszej hipotezy, zgodnie z którą obowiązujące regulacje prawne dotyczące zadań zleconych nie są wystarczająco skuteczne, a także, że zawierają one bowiem 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 rozwoju. Nie oznacza, to, że odniesienie się do tej hipotezy w pracy nie nastąpiło. Analizując zawartość pracy można bowiem ww. hipotezę zweryfikować twierdząco.

Pewne kwestie podniesione w pracy budzą wątpliwości. W rozprawie postuluje się np. aby przeznaczyć na zadania zlecone niektóre dochody własne, związane z realizacją zadań

zleconych, które nie są odprowadzane do budżetu państwa np. wpływy z opłaty skarbowej powiązane z ilością załatwianych spraw (pobierane od dokonywania czynności urzędowej, wydawania zaświadczeń, zezwolenia, pozwolenia, koncesji (s. 254), czy ustalone przepisami prawa materialnego udziały samorządu w dochodach państwowych, uzyskiwane w związku z wykonywaniem zadań zleconych. (s. 332). W pracy wskazuje się ponadto, że dochodami własnymi samorządu (powiatu, województw), ale związanymi z wykonywaniem zadań zleconych są również opłaty ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobów geodezyjnych i kartograficznych (powiatowych, wojewódzkich), a także opłaty za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów (s. 254). Podkreślić należy, że zgodnie np. z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. a) u.d.j.s.t. źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z opłaty skarbowej. Zgodnie natomiast np. z art. 4 ust. 1 pkt 7 u.d.j.s.t. źródłami dochodów własnych gminy jest 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W tym kontekście powstaje pytanie o to, czy przeznaczenie dochodów traktowanych obecnie jako dochody własne (np. wpływy z opłaty skarbowej, wpływy z udziału samorządu w dochodach państwowych, uzyskiwane w związku z wykonywaniem zadań zleconych) na zadania zleczone, nie ograniczyłoby możliwości realizacji zadań własnych gminy, w związku ze zmniejszeniem dochodów własnych j.s.t.?

W kontekście udziału j.s.t. w dochodach własnych uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań zleconych powstaje natomiast pytanie, czy należałoby zmienić i ewentualnie w jaki sposób podstawowy mechanizm zawarty w u.d.j.s.t., a określający udział samorządu wszystkich szczebli w dochodach uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 7, art. 5 ust. 1 pkt 6, i art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.j.s.t. źródłami dochodów własnych j.s.t. jest 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej); pytanie to jest podyktowane m.in. tym, że w u.d.j.s.t. mamy do czynienia z odniesieniem udziału samorządu do dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, a w ustawach szczególnych mamy odniesienie np. do przychodów czy wpływów z tytułu należności przysługującej Skarbowi Państwa (zob. s. 264-265).

Generalnie jednak należy ocenić pozytywnie sposób odniesienia się i argumentację, zawartą w poszczególnych rozdziałach i wnioskach, do większości postawionych we wstępie pracy problemów badawczych. Znajduje to potwierdzenie w następujących konstatacjach

Autorki, w których odniosła się ona do poszczególnych problemów badawczych, wskazanych we wstępie rozprawy.

W odniesieniu do problemu dotyczącego prawidłowości „konstrukcji” zadań zleconych (zakres zadań, finansowanie, nadzór nad ich wykonywaniem) w ujęciu konstytucyjnych zasad samodzielności, adekwatności oraz subsydiarności, znajdujemy następujące ustosunkowanie się Autorki:

- instytucja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie zagraża samorządności, a dodatkowo w obecnym ustroju państwa jednolitego wyeliminowanie tej instytucji nie jest możliwe; samodzielność samorządu, jak też odpowiedzialność za podejmowane działania w zakresie zadań zleconych mieszczą się w pojęciu zadania zleconego; zadania zlecone mogą być bowiem podejmowane we własnym imieniu j.s.t. i na ich własną odpowiedzialność przynajmniej w pewnym zakresie; ważne jest jednak, aby relacje państwo-samorząd, były w tym zakresie jasno określone; ponadto zawsze będą istnieć zadania o wysokim priorytecie z punktu widzenia państwa, wymagające jednolitej standaryzacji w skali kraju i szczególnej dbałości i ich wykonanie, a zatem podlegające szczególnemu nadzorowi ze strony państwa; ponadto z uwagi na zasadę subsydiarności uzasadnione może być przekazanie tych zadań na jak najniższy szczebel administracji, najbliższy obywatelowi; należy jednak dążyć do zachowania proporcji, tj. aby zadania zlecone nie przeważały nad zadaniami własnymi samorządu.

W odniesieniu do problemu czy samorząd terytorialny 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, znajdziemy w pracy następujące uwagi i postulaty:

- wyznaczenie wyraźnej granicy między zadaniami własnymi i zleconymi nie jest do końca możliwe; należy dążyć do tego, żeby jak największa liczba zadań była przekazywana samorządowi jako zadanie własne; determinuje to jednak następstwa finansowe w postaci samodzielnego pokrycia przez samorząd kosztów tych zadań; z uwagi jednak na ogromne koszty takich zadań szczególnie z zakresu obszaru pomocy społecznej czy zadań inwestycyjnych, zdaniem Autorki, nie jest możliwe, aby zadania zlecone stawały się zadaniami własnymi,

- należałoby zrezygnować z przekazywania zadań zleconych samorządom województw; Autorka uzasadnia to istnieniem na poziomie województwa dualizmu organów administracji: rządowej i samorządowej; lepiej zdaniem Doktorantki byłoby przekazanie tych zadań

zleconych jako własnych samorządowi województwa, albo ich powrót do administracji rządowej, stosowanie do ich charakteru; argumentacja: zwiększenie przejrzystości zasad finansowania funkcjonowania samorządu województwa (dyskusja ograniczałaby się na zwiększeniu efektywności dochodów własnych), w większym stopniu respektowana byłaby zasada samodzielności (samorząd nie byłby jedynie technicznym wykonawcą zadań państwowych, a nadzór byłby ograniczony), brak uszczerbku dla obywateli z uwagi na regionalny wymiar zadań samorządu.

Na problem tego, czy istnieje jakaś swoboda regulacji w obszarze zarówno definiowania celu – przeznaczenia środków dotacji, jak też możliwości innej niż władcza, administracyjnoprawna, formy kształtowania wzajemnych stosunków państwo-samorząd w sferze dotowania zadań, znajdziemy w pracy następujące uwagi i postulaty:

- istnieją trudności w stosowaniu instytucji prywatnoprawnych, jak umowa, w sferze zadań publicznych; wynikają one z faktu, iż ich realizacja podlega finansowaniu ze środków publicznych, które objęte są szczególnym reżimem finansów publicznych; odnosi się zarówno do sfery dotacyjnej, jak i dotyczącej gromadzenia dochodów budżetowych,

- w zakresie, gdy dochodzi do sporu na tle w stosunku dotacyjnym mogą być stosowane dwa odrębne reżimy prawne administracyjnoprawny i cywilnoprawny, np. w zakresie zwrotu do budżetu państwa dotacji udzielonej na realizację przez samorząd zadania publicznego, odbywa się to w trybie administracyjnoprawnym, ustalenie prawa samorządu do dotacji w odpowiedniej wysokości dochodzone jest natomiast w trybie cywilnoprawnym,

- nie ma jednoznaczności w literaturze i orzecznictwie czy ww. prawo do cywilnoprawnego dochodzenia należności może nastąpić przed przystąpieniem do realizacji zadania publicznego, czy też dopiero po jego wykonaniu poprzez żądanie refundacji poniesionych kosztów na zasadzie odszkodowania.

W kontekście problemów dotyczących finansowania zadań zleconych, w tym kwestii udziału samorządu w kwotach dochodów należnych budżetowi państwa, przez pryzmat zasady adekwatności wskazano na:

- postulat określenia przez państwo (przynajmniej minimalnych) standardów realizacji zadań zleconych, do spełnienia których odpowiednio wyposażałoby samorząd w środki finansowe,

- postulat wprowadzenia wystandardowanych mechanizmów kalkulacji wysokości dotacji oraz oszacowania kosztu tego zadania w oparciu o zobiektywizowane kryteria, przy uwzględnieniu wyników prac podjętych już na poziomie ministerialnym oraz przez wojewodów,

- postulat przyznania j.s.t. prawa do większego wpływu na sposób realizacji zadania zleconego, w tym możliwość ponoszenia z własnych środków większych nakładów niż zapewniane przez państwo, w przypadku dysponowania takimi środkami; Autorka zwraca uwagę, że ma to i obecnie miejsce, jednakże jest to realizowane z naruszeniem jawności, transparentności, z uwagi na zagrożenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W odniesieniu do zagadnienia, czy nadzór sprawowany w zakresie zadań zleconych jest skuteczny w kontekście możliwych do zastosowania środków nadzoru i kontroli nad zadaniami zleconymi, odnajdziemy w pracy następujące spostrzeżenia i postulaty:

- obecna mnogość regulacji dotycząca nadzoru i kontroli co do kontroli merytorycznej i finansowej, w zakresie zadań zleconych powoduje, iż system prawny w tym zakresie nie jest przejrzysty; regulacje wywołują liczne problemy np. w zakresie oceny zasadności władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego,

- postulat, aby kryteria nadzoru nad zadaniami zleconymi ograniczały się do legalności, a środki stosowanego nadzoru powinny być określone w drodze ustawy,

- postulat jasnego określenia, czy poszczególne rodzaje kontroli stanowią element nadzoru nad samorządem czy też funkcjonują niezależnie od niego (co niekiedy ma miejsce w przypadku np. kontroli wykorzystywania dotacji,

- jako kontrowersyjne Autorka uważa kryteria kontroli j.s.t. oparte o rzetelność i gospodarność z uwagi, że ustalenia tego rodzaju kontroli nie mogą być oparte na obiektywnych wskaźnikach; kryterium celowości może mieć zastosowanie z uwagi na fakt, że cel zadania może być jasno określony np. w ustawie, w umowie dotacyjnej, w budżecie zadaniowym; w takim przypadku badanie osiągnięcia celu odbywa się poprzez porównanie stanu faktycznego ze stanem pożądanym, określonym w sposób obiektywny i konkretny.

5. Ocena formalna pracy

W aspekcie formalnym pracę należy ocenić bardzo wysoko. Została ona napisana z dbałością o jasność i czytelność tekstu. Nie budzą zastrzeżeń również konstruowane przypisy. Praca powstała w oparciu o bardzo bogate materiały źródłowe. Objętych analizą aktów prawnych jest ok. 90, a orzeczeń sądowych ok. 120. Bibliografia składa się z blisko 200 pozycji literatury. W dominującym zakresie jest to jednak literatura polska. W wykazie stwierdzono jedynie trzy pozycje zagraniczne, choć nie zawiera on wszystkich pozycji wskazanych w tekście (np. s. 111, przypis 255: M. Deubert, G. Liegmann, Rechtsgrundlagen kommunaler Selbstverwaltung und regionale Strukturen in Europa, Koln 1989). Niewielka liczba pozycji z literatury zagranicznej nie powinna być, sama w sobie, powodem do konstruowania uwagi

krytycznej. Praca bowiem, co do zasady, dotyczy instytucji właściwej polskiemu prawu. Z drugiej strony jednak można mieć pewien niedosyt w tym zakresie. Wykorzystanie literatury zagranicznej mogłoby mieć uzasadnienie szczególnie w kontekście rozdziału pierwszego, poświęconego zagadnieniu samorządu terytorialnego jako podmiotowi wykonującemu zadania publiczne. Byłoby to tym bardziej uzasadnione, że Doktorantka we wstępie zwraca uwagę, że celem tej części pracy jest omówienie m.in. teorii samorządu terytorialnego. Jak się wydaje, mogłoby to zostać pełniej zrealizowane, gdyby w tej części pracy została wykorzystana w większym zakresie literatura zagraniczna. W tej części pracy stwierdzono wykorzystanie jedynie jednej pozycji zagranicznej (s. 59, przypis 142).

Poza ww. uwagą dobór literatury i materiałów źródłowych należy generalnie ocenić pozytywnie. Należy zwrócić uwagę, że uwzględniono w pracy najnowsze pozycje z literatury przedmiotu. W recenzowanej rozprawie wykorzystano bowiem m.in. stosunkowo niedawno opublikowane pozycje m.in. Bończyk-Kucharczyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, 2017, Lex nr 522255; Lubińska T., Finansowanie zadań samorządowych w świetle zasady adekwatności oraz wymogów stabilności finansów publicznych, FK 2017, Nr 1-2; Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Wyd. 6, Warszawa 2016. Powyższe nie oznacza, że Autorka nie sięga do „klasycznej” literatury przedmiotu. Ma to istotne znaczenie dla przedstawienia przedmiotowego, m.in. w ujęciu historycznym. W tym aspekcie należy zwrócić uwagę, że w pracy wykorzystano m.in. następujące pozycje: Dembiński H., Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej, Wilno 1934 czy Gajl N., Finanse i prawo finansowe, Warszawa 1980.

Wśród dokumentów źródłowych wykorzystanych w pracy znajduje się w sumie 16 informacji, sprawozdań, pism, opinii. Zostały one sporządzone w ostatnich dziesięciu latach, w większości (dziesięć) pochodzą z ostatnich czterech lat. Świadczy to o tym, że w pracy wykorzystano dane aktualne. Nie oznacza to, że w tym zakresie nie można zgłosić uwag krytycznych. W pracy nie została bowiem wykorzystana np. „Informacja o wynikach kontroli. Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, Nr KBF.430.002.2017 Nr ewid. 26/2017/P/16/009/KBF, Opracowana przez Departament Budżetu i Finansów; Zatwierdzona przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Warszawa, wrzesień 2017 r.; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133,vp,17606.pdf>.

Informacje w tym dokumencie zawarte mogłyby stanowić istotne źródło informacji w kontekście przedmiotowej tematyki. Dokument ten zawiera bowiem nie tylko informacje

dotyczące charakterystyki stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych, ale także dane dotyczące kontroli NIK w zakresie: planowania dotacji na zadania zlecone, organizacji i kontroli procesu planowania dotacji, planowania dotacji w urzędach wojewódzkich, planowania w j.s.t. wydatków na zadania zlecone. Ponadto sprawozdanie to zawiera informacje o wykonywaniu budżetu w zakresie finansowania i realizacji zadań zleconych oraz odnoszące się do rozliczania dotacji i wykazywanie wydatków na zadania zlecone. Jak wynika z tego dokumentu kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia jej zakończenia oraz działania wcześniejsze w zakresie planowania budżetu państwa na rok 2015. Kontrola została przeprowadzona w dniach 15 września–21 grudnia 2016 r. w 15 jednostkach, tj. w:

- trzech urzędach wojewódzkich: mazowieckim, podlaskim i pomorskim,
- trzech urzędach marszałkowskich: województwa mazowieckiego, województwa podlaskiego i województwa pomorskiego,
- trzech starostwach powiatowych w: Kwidzynie, Ożarowie Mazowieckim i Wysokiem Mazowieckiem,
- sześciu urzędach gmin w: Gdyni, Łomży, Radomiu, Chmielnie, Piastowie i Supraślu, przy czym trzy gminy wymienione na początku są miastami na prawach powiatu.

Brak pracy w tym zakresie może być jednak uzasadniony przyczyną obiektywną. Związana jest ona z koniecznością określenia momentu, w którym zakończony będzie etap gromadzenia materiału badawczego tak, aby można było przystąpić do analizy tego materiału i jego opisanie. Nie jest wykluczone, że ww. informacja została opublikowana po tym jak Autorka postanowiła przystąpić do opracowania zebranego wcześniej materiału badawczego.

6. Konkluzja

W mojej ocenie recenzowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie naukowej prawo, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Rozprawa spełnia więc wymogi określone w 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 (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789). W związku z tym wnoszę o przyjęcie tej pracy i dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony recenzowanej rozprawy doktorskiej.

