

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pani mgr Ewy Urbaniak

nt.: *Normatywne ukształtowanie systemu dochodów i wydatków*

samorządu terytorialnego jako czynnik kreujący zadłużenie, Łódź 2021,

napisanej pod kierunkiem Pani dr hab. Moniki Boguckiej-Felczak, prof. UŁ.

Tytuł i struktura pracy

Recenzowana dysertacja Pani mgr Ewy Urbaniak została poświęcona określeniu normatywnie ukształtowanego systemu dochodów i wydatków samorządu terytorialnego jako czynnika kreującego zadłużenie. Przyjęta problematyka ewidentnie zatem, a nie w sposób domniemany potwierdza, że zamiarem Autorki jest wskazanie wpływu na zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego legalnych uwarunkowań systemu dochodów i wydatków szczebla samorządowego.

W tak jednoznacznie sformułowanym temacie pracy można jedynie polemizować z użytym w tytule określeniem „systemu dochodów i wydatków samorządu terytorialnego”, które zarówno *de iure*, jak i *de facto* należy odnosić przecież do jednostek samorządu terytorialnego, a nie całego samorządu terytorialnego (o czym zresztą Doktorantka pisze na stronie 11 dysertacji - drugi akapit, zdanie drugie). Oczywiście jest, na gruncie aktualnych rozwiązań prawnych, że strona dochodowa i wydatkowa jest normatywnie kreowana odrębnie dla poszczególnych szczebli samorządowych, a nie samorządu terytorialnego jako całości.

Odnosząc się do struktury pracy należy podnieść, że na pozytywną ocenę zasługuje czytelnie sporządzony Spis treści dysertacji oraz jej budowa - czterech następujących po sobie Rozdziałów zaopatrzonych w niezbędne w tego typu opracowaniach: Wprowadzenie (w Rozdziale pierwszym, trzecim i czwartym oraz Wstęp rozpoczynający Rozdział drugi), a także Podsumowania do każdego z Rozdziałów. W mojej ocenie Podsumowania, choć dość niestandardowo zaopatrzone w rozwinięcie zawartych w nich zagadnień, wpływają dodatkowo na przejrzystość prowadzonych w poszczególnych Rozdziałach rozważań wraz z wnioskami.

Struktura pracy została uporządkowana w ramach Spisu treści, który tworzą: Wykaz skrótów (s.9-10); Wprowadzenie (s.4-21); Rozdział pierwszy (s.22-88); Rozdział drugi (s.89-



182); Rozdział trzeci (s.183-262); Rozdział czwarty (s.263-320) - każdy zaopatrzony w podrozdziały; Zakończenie (s.321-333); Bibliografia (s.334-353); Wykaz orzecznictwa z pominięciem faktycznie znajdujących się w pracy Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (s.354), a uwzględnieniem Orzeczeń Sądów Powszechnych (s.355), Orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (s.355); Orzeczeń (choć jest tylko jedno), Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (s.356); Indywidualnych Interpretacji Podatkowych (s.357); Wykazu aktów prawnych (s.359-362); Stron internetowych (s.363-365).

Uzasadnienie i cel pracy

Oceniając podjętą problematykę, należy w pierwszej kolejności odnieść się pozytywnie do uzasadnienia dokonanego wyboru. Autorka wyjaśnia, że prowadzone do tej pory częste badania normatywnego ukształtowania systemu dochodów i wydatków samorządu terytorialnego nie były traktowane jako czynnik determinujący i kreujący zadłużenie, w czym upatruje lukę badawczą (s.11.). Wskazuje na konieczność przeprowadzenia analizy pod kątem normatywnym w celu zapobieżenia nadmiernemu zadłużeniu oraz zniwelowaniu skutków już występującego zadłużenia wspólnot lokalnych, spowodowanego działalnością władz centralnych tj. władzy ustawodawczej i wykonawczej (s.13). W tym fragmencie wprowadzającym w przedmiot pracy, pewien niedosyt wzbudza stałe odnoszenie się Autorki wyłącznie do „wspólnot lokalnych” (tylko na stronie 11 aż cztery razy) w różnych konfiguracjach, np.: zadań, zadłużenia wspólnot lokalnych, podczas gdy należy domniemywać, że swoimi rozważaniami zamierza objąć nie tylko wspólnoty szczebla gminnego ale także ponadgminnego i regionalnego.

Przechodząc do oceny sformułowania przez Panią Magister celu (głównego) rozprawy należy podnieść, że jest on sprecyzowany w sposób oczywisty sprowadzający się do udowodnienia, że normatywny system dochodów i wydatków samorządu terytorialnego należy traktować jako potencjalne źródło zadłużania się samorządu (s.15). Przy tym, jak wyjaśnia, pod roz wagę zostaną poddane zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne kreujące tzw. „dług lokalny”. Za czynniki zewnętrzne uznaje konstrukcje materialno-prawne źródeł dochodów, tryb ich realizacji i skuteczność egzekwowania, które „nie powinny kreować potrzeby zadłużania się i zwiększać ryzyko takiego zadłużania z przyczyn niezależnych całkowicie od działań władz i organów samorządu” (s.12). Podczas gdy uznane przez Nią czynniki wewnętrzne, to te zależne od samorządu, „ale ukształtowane” przez ogólny ład prawny w państwie jak np. system prawny obrotu cywilnoprawnego czy dyrektywy unijne wymuszające aktywność samorządu w zakresie ochrony środowiska oraz pozaprawne determinanty zadłużenia wspólnot lokalnych, jako dopełnienie metodologiczne.

Analizując treść celu rozprawy warto zwrócić uwagę na fakt, że Doktorantka uznaje, za kluczowe zadanie (czy dodatkowy cel ?), udzielenie odpowiedzi na pytanie, „czy w sposób właściwy została ukształtowana odpowiedzialność ustawodawcy za nierealizowanie powinności ustrojowej, jaką jest ukształtowanie systemu finansów lokalnych w taki sposób, aby efektywnie chronił samorząd (domniemywam, że terytorialny) przed nadmiernym zadłużaniem się” (s.15). Stąd za uzasadnioną należy uznać zapowiedź przeprowadzenia analizy zakresu odpowiedzialności za stan finansów lokalnych państwa i samorządu terytorialnego poczynwszy od regulacji Konstytucji z 1921 roku do stanu obowiązującego (s.15-16).

Obok wskazania tego, jakże ważnego ale dodatkowego (moim zdaniem) celu dysertacji, Autorka wskazuje na jeszcze jeden, związany z dążeniem do ustalenia zakresu ochrony dobra, jakim jest ukształtowanie systemu dochodów i wydatków w taki sposób, aby nie przyczyniał się on do powstawania nadmiernego zadłużenia, oraz następstw prawnych niedopełnienia lub dopełnienia tylko w ograniczonym zakresie obowiązków, związanych z zapobieżeniem zadłużania się samorządów (...)” (s.16). Cel ten istotny, w moim przekonaniu, winien być bardziej wyeksponowany i przejrzysty - zrozumiały dla czytelnika zwłaszcza, że w dysertacji Autorka prowadzi pogłębioną analizę w tym zakresie.

Tezy pracy

Przechodząc do oceny postawionych tez należy stwierdzić z wielką satysfakcją, że zostały one przemyślane, a ich przejrzystości służy uporządkowanie w ramach siedmiu wyraźnie wyodrębnionych tez. Pierwsza, wiąże się ze wskazaniem konieczności ukształtowania odpowiedzialności za zadłużanie się samorządów w zakresie (odpowiednich) rozwiązań instytucjonalnych. Jak słusznie wywodzi Doktorantka, w takich państwach jak Polska, w których samorząd terytorialny powstał w procesie decentralizacji władzy publicznej, w których dominuje teoria państwowa samorządu, zakres odpowiedzialności władzy centralnej za stan zadłużenia wspólnot lokalnych jest znacznie większy aniżeli w krajach, w których dominuje naturalistyczna koncepcja samorządu terytorialnego (s.16). Z tak postawionej tezy Autorka wywodzi tezę drugą opierającą się na uznaniu za konieczne wskazanie (należy domniemywać „nowych”) normatywnych czynników zewnętrznych zadłużania się samorządów w państwach, w których przyjęto państwową teorię samorządu (s.16), gdyż teza trzecia, wiąże się z uznaniem za nieprawidłowe dotychczasowe ukształtowanie źródeł dochodów i sposobu oraz trybu ich realizowania w systemie wykreowanym przez państwo. Wykazuje przy tym, zbyt dużą ingerencję państwa w sferę czynników wewnętrznych kształtujących dług lokalny, która powinna ograniczać się jedynie



do wyznaczenia granic, czyli adekwatnego zdefiniowania pojęcia nadmiernego zadłużania się związanego ze sferą wydatkową samorządu terytorialnego.

W postawionej tezie czwartej Autorka przyjmuje, że obowiązkiem ustawodawcy powinno być wykluczenie z Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia i reguły równoważącej zmiennych, których wysokość i sposób przeznaczenia są zdeterminowane decyzjami politycznymi władz centralnych, a nie władz lokalnych. Co za tym idzie, w ramach tezy piątej, przy ustalaniu ujemnych następstw przekroczenia państwowego długu publicznego, zdaniem Pani magister, władze centralne winny określać, tworzyć i konstruować ujemne następstwa dla samorządu w sposób proporcjonalny i adekwatny do stopnia w jakim samorządy te przyczyniają się do ukształtowania długu publicznego w skali państwa.

Teza szósta rozprawy odnosi się do sfery nienormatywnej, w stosunku do której pożądana jest kategoryzacja samorządów tego samego szczebla w zakresie określania granic zadłużania się, ze względu na takie czynniki jak przykładowo renta lokalizacyjna czy też charakter danej jednostki (miejski, wiejski, miejsko-wiejski) po to by niwelować dysproporcje dochodowe. W tezie ostatniej siódmej, ogólnej - opartej na poprzednich, Autorka uznaje, że jednostki samorządu terytorialnego nie powinny ponosić odpowiedzialności za nadmierne zadłużenie powstałe wskutek wystąpienia zewnętrznych normatywnych czynników zadłużenia (s.16-17).

Metody badawcze, metodologia pracy

Dość zaskakujące jest umiejscowienie zastosowanych metod badawczych. W miejsce bowiem, spodziewanego usytuowania po uzasadnieniu celu, czy też tak rozwiniętych tez badawczych, znalazły swoje miejsce po fragmencie dotyczącym zawartości poszczególnych rozdziałów dysertacji.

W pracy posłużono się przede wszystkim metodą dogmatyczno-prawną, co jest oczywiste z uwagi na przyjęty tytuł oraz charakter pracy. Jak wyjaśnia Autorka, analizą zostały objęte, przepisy prawa oraz „wypowiedzi” przedstawicieli doktryny i judykatury po to by uwzględnić aspekt stosowania prawa odnoszący się do zagwarantowanej konstytucyjnie (a nie „konstytucyjnej”) swobody decyzyjnej organów reprezentujących samorząd (s.19-20).

Bez obszerniejszego wyjaśnienia i uzasadnienia (a szkoda) Doktorantka wskazuje, że w ograniczonym zakresie, bo dotyczącym zagadnienia roli ustrojowej wspólnot lokalnych, została także wykorzystana metoda prawno-porównawcza (s.20) oraz metoda historyczna zastosowana w celu zbadania rozwiązań systemowych, nie tylko traktujących o miejscu samorządu (terytorialnego) w strukturze państwa, ale także determinujących kształt systemu dochodów i wydatków wspólnot lokalnych.



Przy tym, co ważne z punktu widzenia metodologii prowadzonych badań, opracowanie ma charakter interdyscyplinarny (s.20). Jak zasadnie wywodzi Doktorantka zagadnienie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (jednak a nie samorządu terytorialnego), jego przyczyny oraz skutki, kształtują normy z zakresu prawa ustrojowego samorządu terytorialnego, budżetowego, daninowego, lecz również prawa cywilnego i gospodarczego (sięgnięcia do tych regulacji prawnych oraz gałęzi prawa (prywatnego i publicznego) w pełni wyczerpują wyjaśnienia zawarte na stronach 20-21).

Analiza zawartości pracy

Zgodnie z wymogami stawianymi dysertacjom prawniczym, pracę rozpoczyna strona tytułowa, Spis treści, Wykaz skrótów oraz Wprowadzenie. Przedstawiona we Wprowadzeniu struktura pracy, została uporządkowana w sposób przemyślany i odpowiadający zamierzeniom Doktorantki określonym we Wprowadzeniu. Zamieszczone w nim zostały elementy niezbędne dla omówienia zawartości merytorycznej pracy, przede wszystkim uzasadnienie wyboru problematyki, celu pracy, postawionych tez oraz metod badawczych, przedmiotu badań, celu badań, zawartości poszczególnych rozdziałów. Przy tym, co istotne, na podkreślenie zasługuje ujęcie w każdym z Rozdziałów, Wprowadzenia (nazwanego w Rozdziale drugim Wstępem - s.89) wraz z Podsumowaniem zaopatrzoną zawartością merytoryczną (odpowiednio: s.84,179, 259, 317).

Rozdział pierwszy pracy, oparty na rozważaniach związanych z koncepcjami samorządności terytorialnej (lokalnej, s.24-32) zatytułowany *Samorząd terytorialny jak podmiot finansów publicznych zdolny do zadłużania się*, ma na celu ustosunkowanie się do trzech sformułowanych przez Autorkę pytań. Po pierwsze, czy przyjęcie określonej koncepcji może skutkować zwiększeniem ryzyka zadłużenia, czy jest ona dla powstawania zadłużenia neutralna ?. Po drugie, jakie czynniki zadłużenia są dominujące przy funkcjonowaniu danej teorii samorządu i czy w ogóle są nią zdeterminowane ?. Po trzecie, w jaki sposób kształtuje się odpowiedzialność państwa i samorządu terytorialnego za stan finansów lokalnych przy przyjęciu określonej teorii samorządu terytorialnego ?.

Dążąc do udzielenia odpowiedzi na tak samodzielnie sformułowane pytania, Autorka słusznie analizuje, przede wszystkim konstytucyjnie założoną koncepcję samorządu terytorialnego wykazując jej oczywisty wpływ na przyjętą przez ustrojodawcę formułę podziału dochodów i wydatków pomiędzy państwo a samorząd. W tym obszarze badań znalazły miejsce spostrzeżenia związane z modelem naturalistycznym wraz z jego przejawami w Anglii, Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i Francji (s.25-28) oraz koncepcją przeciwną państwową. Ta bowiem pozwala wskazać na publicznoprawny



charakter samorządu terytorialnego także na płaszczyźnie prawa prywatnego (s.28) „jako organów posiadających pewien zakres kompetencji nadanych z woli państwa” (s.28-29). Publicznoprawnych uprawnień samorządu terytorialnego także w zakresie możliwości kształtowania strony dochodowej i wydatkowej jednostek samorządowych związanych z możliwością zadłużania się, Doktorantka słusznie upatruje z teorii pozytywistycznej. Ta rozszerza bowiem, podmiotowość samorządu terytorialnego z prawa prywatnego do sfery prawa publicznego (s.29).

Prowadząc rozważania na tym tle, Autorka bardzo wiele miejsca poświęca wskazaniu roli samorządu terytorialnego w Polsce jako podmiotu władzy publicznej, poczynając od kluczowego roku 1921 aż do 1990 (s.32-44). Dużo miejsca poświęca, co należy ocenić pozytywnie, kształtowaniu się samorządu terytorialnego jako podmiotu publicznoprawnego zdolnego do zadłużania się, koncepcji wprowadzonej mocą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Wywodzi z niej oczywiste ale kardynalne zasady jak pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej, ugruntowujące pozycję ustrojową samorządu terytorialnego wraz ze wskazaniem organizacji „finansów lokalnych”.

W tym kontekście, trochę rozczarowuje Podsumowanie tak szeroko prowadzonych rozważań, którego treść nie do końca stanowi odpowiedź na postawione we Wprowadzeniu na stronie 23 - trzy pytania, a koncentruje się na niezaprzeczalnie słusznych uwagach związanych z konsekwencjami publicznoprawnej podmiotowości samorządu terytorialnego także w kontekście możliwości zadłużania się.

Na szczególne uznanie, w mojej ocenie, zasługuje treść Rozdziału drugiego dysertacji zatytułowana *Ukształtowanie instytucjonalne zadłużania się JST w relacji do całokształtu finansów publicznych*. Tak sformułowany tytuł zwraca uwagę na konieczność przeprowadzenia przez Doktorantkę obszernych badań zarówno pod kątem pojęciowych, jak i ustrojowych regulacji prawnych dotyczących tak wieloaspektowego wątku.

Treść Rozdziału potwierdza, że Doktorantka znakomicie rozumie znaczenie tytułowego zadłużania się jednostek samorządowych, o czym świadczy sięgnięcie w pierwszej kolejności do wskazania znaczenia zasady równowagi budżetowej od momentu jej wprowadzenia jako zasady kardynalnej do dnia dzisiejszego w rozumieniu postulatywnym. W tym aspekcie pozytywnie należy ocenić odniesienie się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie uznał tę zasadę budżetową za „samoistną wartość konstytucyjną” (s.97), mimo tego, że z Ustawy zasadniczej nie można przyznać jej przymiotu kardynalnej, jak to miało miejsce na gruncie przepisów Prawa budżetowego z 1970 roku.



Kolejny, bardzo obszerny, fragment rozważań Rozdziału został poświęcony wskazaniu znaczenia (doktrynalnego) pojęcia długu publicznego (s.99), unijnej definicji długu publicznego (s.102-103), wraz ze wskazaniem (co jest w pełni uzasadnione) legalnego znaczenia państwowego długu publicznego (s.104-119) i długu Skarbu Państwa (s.110-111). Szerokie rozważania związane z tymi pojęciami kończy omówienie pojęcia i instytucji deficytu budżetowego, słusznie ze wskazaniem odmiennych, legalnie wskazanych przez ustawę o finansach publicznych deficytów, w tym o którym mowa w dysertacji deficytu budżetu odpowiednio państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Pomijając pewne nieścisłości językowe, warto podkreślić zaangażowanie Autorki w przybliżenie znaczenia tych pojęć także w innych aspektach jak prawny, czego wyrazem jest sięgnięcie także do literatury przedmiotu z zakresu ekonomii (s.113). Nie do końca zrozumiały jest fragment kończący te dywagacje, (a szkoda) gdyż w nim upatruję chęć udowodnienia, że deficyt budżetowy może być jednym z czynników powstawania długu publicznego (*Ibidem*).

Pominąwszy tę kwestię, warto podkreślić przejaw nowatorskiego podejścia Doktorantki związanego z wprowadzeniem pojęcia długu lokalnego. W stosunku do tego, tak ważnego z punktu widzenia opracowania pojęcia, Autorka prowadzi bardzo pogłębione rozważania, z uwagi na brak definicji legalnej w oparciu o literaturę przedmiotu, odróżniając na jej podstawie pojęcie długu lokalnego od pojęcia długu regionalnego. Jednocześnie prowadząc analizę koncepcji w tym zakresie, Doktorantka zauważa, że na gruncie obowiązujących przepisów prawa nie jest uprawnione ustawowe rozdzielenie tych pojęć, uzasadniając taki stan rzeczy (bardzo słusznie) wskazaniem, że „wspólnoty lokalne tworzą region, stąd ustawodawca nie mógł definitywnie oddzielić lokalnych zjawisk gospodarczych, prawnych czy ustrojowych od regionu” (s.117).

Chronologicznie pod względem tematycznym, poddaje następnie analizie kwestie związane z relacjami (zależnościami, s.119) pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem lokalnym, zauważając m.in. (w oparciu o analizę zadłużenia sektora finansów publicznych w latach 2001-2019), że „państwowy dług publicznych jest jednocześnie instrumentem politycznym, dzięki któremu dochodzi do przerzucania odpowiedzialności za rosnący dług publiczny na samorządy (...)”. Z uwagi na ten fakt, oczywista jest konieczność przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządowych, co jak właściwie konstatuje Autorka, jest niezwykle trudne ale niezbędne. Wykazując te trudności zwraca uwagę na niezbędność zapewnienia przez ustawodawcę stabilności finansowej oraz bezpieczeństwa finansowego w sferze finansów lokalnych, rozumianych jako utrzymywanie wypłacalności jednostek samorządowych oraz sprawności dochodowej i efektywności



realizacji zadań samorządowych (s.123). Jak zauważa, to od ustawodawcy zależy wybór instrumentów, które mogą znaleźć zastosowanie wskazując na bezpośrednią kontrolę administracyjną, współdziałanie, dyscyplinę rynkową oraz reguły fiskalne (s.124), które nazywa reglamentacją formalnoprawną (s.125).

Pozostałe rozważania tego obszernego Rozdziału Autorka poświęca określeniu historycznych aspektów limitowania zadłużenia samorządu terytorialnego od czasów zaborów do czasów obecnych (s.125-138) oraz instytucji długu publicznego (s.138-142), koncentrując swoją uwagę na bardzo szczegółowo opisanych kwestiach potencjalnych przyczyn powstawania długu dzieląc go na: wewnętrzne oraz zewnętrzne (odpowiednio: s.143-147 oraz s.148-164). Szczególnie ten obszar badań Autorki zasługuje na podkreślenie, biorąc pod uwagę wieloaspektowość podejmowanych wątków włącznie ze wskazaniem źródeł finansowania (s.165-166) oraz następstw zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (s.167-178).

Rozdziały: trzeci i czwarty dysertacji zostały poświęcone określeniu strony dochodowej i wydatkowej jednostek samorządowych odnosząc się do obowiązującego systemu dochodów samorządu w stosunku do zadłużenia (jak wynika z treści tytułu, s.183) oraz wydatków samorządu terytorialnego (s.263). Co warto odnotowania, Autorka nie tylko zdefiniowała system pozyskiwania środków finansowych w ramach redystrybucji dochodów podatkowych w świetle aktualnych rozwiązań prawnych (s.186-192) ale także, co w mojej opinii znacznie ciekawsze, uporządkowała kryteria ocenne względem wyposażania jednostek samorządowych w środki finansowe na tle polskiego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (jak je nazywa Autorka, s.192). Przedstawione kryteria zostały na tyle rozbudowane (i słusznie), że mogłyby stanowić kanwę dla odrębnego rozdziału rozprawy. Pisząca bowiem, wskazuje i uzasadnia kryteria wydajności źródeł dochodowych zestawiając je z prawidłową legislacją w zakresie powiązania dochodów z realizowanymi zadaniami, dominacją dochodów własnych, zróżnicowania źródeł dochodowych, sprawiedliwą redystrybucją a nawet zestawieniem dochodów ze sprzedaży w stosunku do indywidualnego wskaźnika zadłużenia (odpowiednio: s.192-262).

Wreszcie wielce interesujące jest Podsumowanie Rozdziału trzeciego, w którym Autorka w sposób niezwykle zdecydowany uznaje, że to ustawodawca ograniczając uprawnienia rad gmin w stosunku do ustalenia wysokości stawek, ulg i zwolnień bez konsultacji z reprezentacją samorządu terytorialnego wpłynął na fakt, że „wiele z rodzajów dochodów własnych nie może być w sposób realny wydajnym źródłem dochodowym” (s.261). Trudno zakwestionować bowiem fakt, że ustawodawca nakładając obowiązek realizacji tak wielu



zadań szczególnie przez samorządy gmin powinien rozważyć rozszerzenie uprawnień podatkowych rad gminnych.

Te dywagacje Autorka zestawia ze stroną wydatkową jednostek samorządowych przy uwzględnieniu regulacji Ustawy zasadniczej oraz ustawy o finansach publicznych w kontekście tytułowego zadłużania się tych jednostek. W tym aspekcie dostrzega konieczność analizy wszystkich wydatków szczebla samorządowego ze szczególnym jednak uwzględnieniem wydatków bieżących, na które niewielki wpływ mają decyzje organów jednostek samorządu terytorialnego ale także wydatków majątkowych powodujących zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego. Przy tym, porusza tak ważne kwestie jak te związane z szacowaniem ewentualnych ryzyk zarówno wynikających z działalności legislacyjnej, jak i tych związanych z prawami rynku. Na tym tle Autorka bardzo dobrze poradziła sobie ze wskazaniem roli reguły równoważącej bardzo trudnej do spełnienia w warunkach nadzwyczajnych, do których odniosła się w kontekście istniejącej pandemii (s.315).

Bardzo ważne z punktu widzenia tak szeroko zakrojonych badań jest Zakończenie pracy, które rozpoczyna się od wskazania konieczności ochrony samorządu terytorialnego przed zadłużaniem się jednostek samorządowych poprzez zastosowanie efektywnych instrumentów prawnych (s.321).

W kontekście postawionego postulatu, Doktorantka formułuje odpowiedzi w stosunku do wszystkich postawionych przez siebie tez. W szczególności uznaje, że władze centralne poprzez niewłaściwe regulacje systemu dochodowo-wydatkowego szczebla samorządowego odpowiadają za nadmierne zadłużanie się jednostek samorządowych. Jednakże wskazuje także na konieczność wyodrębnienia płaszczyzn tej odpowiedzialności nie tylko w ramach władzy centralnej ale również wspólnot lokalnych i współodpowiedzialności tych podmiotów (322-324). Doktorantka zwraca uwagę głównie na odpowiedzialność władz centralnych ze względu na niewłaściwe regulacje prawne ze względu na brak odniesienia się przez ustawodawcę do czynników zewnętrznych, braku ich instytucjonalnego rozwiązania oraz niewłaściwego ukształtowania systemu dochodów i wydatków jako czynnika zadłużania się samorządu terytorialnego (s.326-327).

Doktorantka udawadnia również konieczność współodpowiedzialności samorządu terytorialnego za państwowy dług publiczny oraz konieczność zmiany podejścia ustawodawcy do określania Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia jednostki samorządowej. W jej opinii niewłaściwe jest ustalenie jego wysokości od wydatków bieżących, które ustalają władze centralne (s.324). Jak wskazuje słusznie Doktorantka, władze centralne konstruując



zasady odpowiedzialności za następstwa przekroczenia państwowego długu publicznego nie biorą pod uwagę proporcjonalności i adekwatności do stopnia w jakim samorządy te przyczyniają się do ukształtowania długu publicznego w skali państwa (s.328) oraz odmienności poszczególnych jednostek samorządowych (s.329). Autorka konstatuje swoje spostrzeżenia uznaniem, że władza centralna traktuje samorząd terytorialny nie jako współpartnera lecz podmiot podległy państwu. Po drugie zaś, że obecne regulacje prawne nie wprowadzają przejrzystego podziału odpowiedzialności za stan finansów lokalnych (*Ibidem*). W związku z powyższym Doktorantka proponuje wprowadzenie nowelizacji ustawowej opartej na wskazanych wyżej rodzajach odpowiedzialności.

Pracę wieńczy właściwie sporządzona Bibliografia, na którą składają się alfabetycznie uporządkowane pozycje powołanej literatury przedmiotu; Wykaz orzecznictwa (niestety nieuporządkowanego według dat ogłoszenia); uporządkowane według dat ogłoszenia Indywidualne Interpretacje Prawa Podatkowego i dopiero na końcu uporządkowany według dat ogłoszenia Wykaz aktów prawnych – jednakże bez wskazania tekstów jednolitych.

Uwagi merytoryczne i formalne dysertacji

W mojej ocenie bardzo dobrze napisana dysertacja nie jest pozbawiona pewnych mankamentów merytorycznych i drobnych uchybień technicznych (formalnych). Za mankamenty merytoryczne należy uznać:

1. odnoszenie się wyłącznie do „wspólnot lokalnych” a nie samorządowych, podobnie jak stosowanie naprzemiennie pojęć: samorząd terytorialny i jednostki samorządu terytorialnego mimo odmiennego znaczenia tych pojęć;
2. niekonsekwencję stosowania pojęć także w zakresie określania zasad finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego poprzez korzystanie jako synonimów pojęć finansów lokalnych (s.77) i finansów komunalnych (s.87) oraz na tej samej stronie wykorzystywania raz pojęcia finansów lokalnych raz finansów komunalnych (s.87), co może wzbudzać wątpliwości co do intencji Autorki.

Za mankamenty techniczne dysertacji należy uznać:

1. zbędne oznaczenie cyfrą 5 Zakończenia (s.8) w Spisie treści podczas gdy Wprowadzenie do pracy (i słusznie) jest pozbawione cyfrowego oznaczenia;
2. wskazanie w Spisie treści Wykazu orzecznictwa z pominięciem Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które znajdują się w treści dysertacji (s.8);
3. brak w Wykazie skrótów IWZ, którym Autorka posługuje się m.in. na stronach: 295, 325;



4. zamieszczenie Wykazu aktów prawnych na końcu pracy po Bibliografii, Wykazie orzecznictwa zawierającego Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Orzeczenia Sądów Powszechnych, Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego; jednego Orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz Indywidualnych Interpretacji Podatkowych (s.8 i 358 – 362) – biorąc pod uwagę fakt, że praca w tytule odnosi się do „normatywnego ukształtowania (...)”;
5. użycie w tytule Rozdziału drugiego skrótu JST (a także posługiwanie się nim np. na stronie 97) bez wyjaśnienia w Wykazie skrótów ale z wyjaśnieniem skrótu j.s.t. (s.10) – określonego jako „Inne” ?;
6. brak jednolitych tekstów powoływanych aktów prawnych w Wykazie skrótów i w Wykazie aktów prawnych !!!;
7. niefortunne, nieprawnicze sformułowania „odbicie” (s.16), „wiązki uprawnień” (s.29), „innymi słowy”; „zapaść finansowa” (s.99); „przyjąć wypada” (s.333);
8. nazbyt rozbudowane zdania (np. s.16), które powodują niezrozumienie dla czytającego;
9. podwójne spacje (m.in.: s.22, 23, 28, 87, 89, 93 itd.);
10. używanie sformułowania „samorząd” bez dookreślenia, że to samorząd terytorialny;
11. brak doprecyzowania sformułowania „kondycja finansowa samorządów” (s.91);
12. niekonsekwentne oznaczanie przypisów naprzemiennie kursywą lub nie (m.in.: przypis 201, 233, 290, 312).

Reasumując, przyjmuję, że mimo wskazanych mankamentów, monografia została przygotowana w sposób rzetelny, a przy tym przejrzysty i przemyślany. Autorka wywiązała się także z określonego przedmiotu badań odnosząc się do tytułowych zagadnień koniecznych dla wyprowadzenia wniosków, wykazując się nie tylko znajomością unormowań prawno-finansowych ale także wiedzą z zakresu regulacji konstytucyjnych, administracyjnych, cywilnych oraz ekonomicznych. Warto także podkreślić odniesienie rozważań Doktorantki do poprzednio obowiązujących regulacji prawnych, które stanowią bazę dla dokonywania porównań w stosunku do zmieniających się przepisów prawa. Zaletą pracy jest także stałe wnioskowanie Autorki i stawianie jasno sformułowanych zastrzeżeń, problemów wraz z propozycjami ich rozstrzygnięcia, co świadczy o znajomości problematyki tak w sensie teoretycznym, jak i praktycznym.



Niewątpliwie wartością dodaną opracowań prawniczych jak omawiana dysertacja jest również wykorzystanie dużej liczby pozycji literatury przedmiotu oraz orzecznictwa sądowego powstałego na gruncie poprzednich, jak i aktualnych rozwiązań prawnych. Na szczególne uznanie zasługuje odnoszenie się Autorki do licznych pozycji orzecznich, co świadczy o uznawaniu linii orzeczniczej jako niezwykle istotnej bazy do prowadzonych badań.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty uznaję, że Pani mgr Ewa Urbaniak w pełni sprostала postawionemu przez siebie głównemu celowi ukazania, że normatywny system dochodów i wydatków samorządu terytorialnego należy traktować jako potencjalne źródło zadłużania się samorządu terytorialnego. W mojej opinii, dysertacja pt. *Normatywne ukształtowanie systemu dochodów i wydatków samorządu terytorialnego jako czynnik kreujący zadłużenie* spełnia wymagania wynikające z treści art.13 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017, poz.1789 ze zm.) w zw. z art.179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 roku – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018r., poz.1669 ze zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazując ogólną wiedzę teoretyczną Pani mgr Ewy Urbaniak, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w związku z czym wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do publicznej obrony, tj. do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Ełkefa Feret

Rzeszów, dn. 14.03.2022