

Lublin, 27 czerwca 2022 r.

Dr hab. Andrzej Gorgol, prof. UZ
Instytut Nauk Prawnych
Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego
Uniwersytet Zielonogórski



RECENZJA

pracy doktorskiej magistra Tomasza Olejnika zatytułowanej *Poziome wyrównywanie dochodów w systemie prawnofinansowym gmin*, Poznań 2022, maszynopis, ss. 247

Wykonując uchwałę Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, podjętą na posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2022 r. w przedmiocie wyznaczenia recenzentów rozprawy doktorskiej magistra Tomasza Olejnika zatytułowanej *Poziome wyrównywanie dochodów w systemie prawnofinansowym gmin, Poznań 2022, maszynopis, ss. 247*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana dr. hab. Dominika Mączyńskiego, prof. UAM, uprzejmię przedkładam niniejszą recenzję.

Według mojej opinii recenzowana rozprawa doktorska magistra Tomasza Olejnika spełnia wymagania sformułowane w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789, ze zm. Odzwierciedla ona ogólną i praktyczną wiedzę teoretyczną doktoranta w zakresie dyscypliny nauk prawnych, w szczególności z zakresu prawa finansowego, a także wystarczający stopień opanowania przez niego umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, w tym zastosowania wymagań warsztatowych stawianych publikacjom pracowników naukowych. Magister Tomasz Olejnik trafnie zdiagnozował istotny problem badawczy i zaproponował jego rozwiązanie.

I. Recenzja tematu pracy doktorskiej, problemów i celów badawczych, zakresu rozważań, użytych metod badawczych

Problematyka poziomego wyrównywania dochodów w systemie prawnofinansowym gmin nie doczekała się jeszcze kompleksowego, interdyscyplinarnego opracowania przedstawicieli nauki prawa. Dotychczasowe opracowania naukowe analizowały to zagadnienie wycinkowo, deskryptywnie przy okazji prezentowania wyników badań szerszego procesu podziału środków publicznych pomiędzy państwo i jednostki samorządu terytorialnego oraz redystrybucji pionowej dochodów publicznych. Już chociażby z tego powodu na aprobatę zasługuje wybór tematyki dysertacji, która aspiruje do uzupełnienia istotnej luki w dorobku doktryny. Niewątpliwie proces redystrybucji poziomej, w którym uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego, a także prawne jego uregulowanie stanowią bardzo ważne zagadnienia dla prawidłowego finansowania jednostek samorządu terytorialnego, które budzi kontrowersje m.in. z punktu widzenia jego zgodności z przepisami Konstytucji RP i wartościami, do których odwołuje się jej preambuła. Doktorant zasadnie umiejscowił problem badawczy w kontekście systemu prawa polskiego, którego fundamentem jest ustawa zasadnicza. Jako prawo najwyższe w Polsce wprowadza rozwiązania wzorcowe, które są punktem odniesienia dla ustalenia istoty poziomej redystrybucji i oceny jej unormowania. Cel badawczy jest zatem ukierunkowany przede wszystkim na odszukaniu konstytucyjnych granic samorządności i samodzielności finansowej oraz systemowego uzasadnienia dla stosowania tej postaci redystrybucji. Dzięki temu zamierzaniu Doktorant koncentruje swoje badania na kwestiach zasadniczych, a nie na poszukiwaniu poszczególnych przejawów dysfunkcji aksjologicznej i prakseologicznej w stanowieniu oraz stosowaniu mechanizmu określanego również mianem „Janosikowego”.

Jak już wspomniano, zakres przedmiotowy rozprawy doktorskiej obejmuje redystrybucję poziomą, która występuje w systemie prawnofinansowym gmin. Magister Tomasz Olejnik umotywował w sposób logiczny i trafny, że podda analizie horyzontalną redystrybucję stosowaną między niektórymi typami jednostek samorządu terytorialnego. Pomiął województwa samorządowe, powiaty ziemskie, ograniczając się do gmin i miast na prawach powiatu. W tym miejscu zasygnalizuje pewien błąd, który pojawił się w opisie zamierzania badawczego we wstępie rozprawy doktorskiej. Doktorant zadeklarował, że „przedstawiony zostanie system prawnofinansowy gmin (str. 11). Na szczęście to nie nastąpiło, gdyż byłoby zbędne z punktu widzenia rozwiązania problemu badawczego.

Doktorant sformułował cztery tezy badawcze. Natomiast nie zróznicował ich w ten sposób, że jedną z nich wyróżniłby mianem podstawowej względem pozostałym. W mojej

ocenie nie jest to zasadne. Niemniej doceniam sam fakt sformułowania tez, które w sposób przemyślany porządkują wywód autorski. Niewątpliwie odnoszą się one do istotnych problemów badawczych związanych z poziomą redystrybucją dochodów publicznych.

Na aprobatę zasługuje dobór i zastosowanie właściwych metod badawczych. Każda z nich jest konieczna i adekwatna do osiągnięcia celu rozprawy doktorskiej. Wnioski i oceny wynikające z ich zastosowania w dużym stopniu ubogacają wywód autorski. Uwypuklają one różne aspekty problematyki badawczej i inspirują Doktoranta do wielu cennych konkluzji merytorycznych.

II. Recenzja struktury, materiału źródłowego i strony formalnej pracy doktorskiej

Struktura pracy doktorskiej jest zdeterminowana tezami, założeniami i celami zamierzenia badawczego. Niemniej istotne jest również to, aby była ona logiczna, przejrzysta i spójna. Na aprobatę zasługuje wyodrębnienie w każdym rozdziale merytorycznym uwag wprowadzających i podsumowujących wywód autorski. Jednak stwierdzam występowanie pewnych mankamentów w strukturze recenzowanej dysertacji. W mojej ocenie wystarczający byłby podział rozdziału tylko na podrozdziały. Nielogiczne jest wyodrębnienie tylko jednej, bardziej szczegółowej podziałki, jak ma to miejsce w podrozdziale 3 rozdziału 1. Z kolei w rozdziale 2 występuje podrozdział 3 zatytułowany *Analiza pozostałych przepisów Konstytucji RP*. W ramach tej jednostki wyodrębniono podpodrozdział 3.1 zatytułowany *Preambula*. Towarzyszy temu duży błąd merytoryczny, gdyż nie zawiera ona przepisów, a więc nie powinna być zamieszczona w podrozdziale 3, dotyczącym analizy przepisów ustawy zasadniczej. Należy podkreślić, że zbyt duża liczba jednostek redakcyjnych struktury pracy doktorskiej przekłada się negatywnie także na zawartą w nich treść. W mojej ocenie zbędne są takie jednostki, które składają się tylko z kilku zdań wypowiedzi autorskiej. Nie wnoszą one istotnych treści do wywodu prawniczego (np. podrozdział 3 w rozdziale 2).

Warto zauważyć, że w spisie treści źródła są prezentowane w podziale na bibliografię, orzecznictwo i akty prawne. Natomiast wadą jest pominięcie innych źródeł, które nie mieszczą się w trzech tych kategoriach, a zostały powołane w przypisach. Przemawia za tym również fakt, że Doktorant w rzeczywistości zamieścił ich wykaz w końcowej części dysertacji.

Niewątpliwie bardzo istotną częścią każdego opracowania naukowego jest jego zakończenie. Doktorant niepotrzebnie użył w tej części dysertacji przypisów, co wiąże się z analizowaniem przez niego nowych zagadnień i upodobnieniem podsumowania do rozdziału

merytorycznego. Natomiast zakończenie ma inną istotę. Poza uzasadnieniem trafności głównej i szczególnych tez powinno „zbierać” oceny i wnioski już sformułowane w rozdziałach merytorycznych.

Moje uznanie budzi dobór i wykorzystanie materiału źródłowego. Wykaz literatury zawiera zarówno opracowania polskie, jak i zagraniczne. Nie tylko ilość wykorzystanej bibliografii, ale i jej różnorodność oceniam bardzo wysoko. Nie zgłaszam żadnych zastrzeżeń do wykazu aktów prawnych i innych źródeł. Bardzo obszerne i trafnie dobrane jest orzecznictwo trybunałów oraz sądów.

Za uchybienie warsztatowe uznaję pominięcie w przypisach i wykazie orzecznictwa danych publikacyjnych (np. s. 8). Zbędne są jednozdaniowe akapity, gdyż nie wnoszą one nic nowego do wyводу autorskiego (np. str. 13). W języku polskim zdanie rozpoczyna rzeczownik, a nie słowo „Jej” (np. str. 18). Stwierdzam także występowanie w wywodzie autorskim niewłaściwej formy *pluralis maiestaticus* (np. str. 47), co mogłoby błędnie sugerować, że rozprawa doktorska ma wielu autorów. Nie powinno być stosowane określenie „reasumując” (np. str. 18), zamiast „konkludując” lub „podsumowując”, gdyż jest błędem leksykalnym.

Stosunkowo nieliczne błędy językowe i warsztatowe dowodzą, że mgr Tomasz Olejnik jest już doświadczonym badaczem naukowym. Osiągnął już znaczny stopień opanowania umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, w tym zastosowania wymagań formalnych stawianych publikacjom pracowników naukowych. Konstatacje te znajdują także potwierdzenie w bardzo owocnym sposobie formułowania przypisów. Już sama ich ilość świadczy o wnikliwym analizowaniu obszernych źródeł.

III. Recenzja treści rozprawy doktorskiej

Oryginalność rozwiązania problemu badawczego łączę z konkluzjami o determinowaniu przez standardy konstytucyjne modelu poziomej redystrybucji dochodów publicznych między jednostkami samorządu terytorialnego. Bardzo wartościowe rozważania wynikają z analizy rozwiązań prawnych wybranych państw europejskich, regulujących to zagadnienie. Niewątpliwie, korzystanie z dobrych, zweryfikowanych w zagranicznej praktyce unormowań może i powinno stanowić także punkt odniesienia dla dalszego doskonalenia mechanizmu redystrybucji poziomej.

Na aprobatę zasługuje sposób argumentacji i wyводу prawniczego zawarty w recenzowanej dysertacji. Doktorant w sposób twórczy i oryginalny dodał do dorobku nauki prawa finansowego istotną wartość naukową. Sformułował liczne oceny i wnioski, które są w większości przypadków trafne.

Analiza pierwszej tezy badawczej prowadzi do konstatacji, że tylko w sposób pośredni odnosi się ona do redystrybucji poziomej dochodów publicznych. Doktorant pisze o ich wyrównywaniu, a więc o funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych jako takiej. W tym kontekście jest ona trafna, gdyż w Polsce dochody zewnętrzne gmin są obligatoryjnym elementem ich finansowania. Natomiast, czym innym jest stosowanie mechanizmu tzw. „Janosikowego”, który nie jest rozwiązaniem koniecznym i zwyczajnym. Tymczasowość jego unormowania jest podkreślana nie tylko w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ale i przez większość przedstawicieli doktryny.

Teza druga budzi moją wątpliwość. W mojej ocenie nie jest prawdą, że gmina dysponuje tylko częścią swoich dochodów. Przemawia za tą konkluzją chociażby fakt, że rada gminy podejmuje uchwałę budżetową, określając w niej przeznaczenie wszystkich swoich dochodów budżetowych. Wydaje się, że Doktorant pomylił kwestie dysponowania dochodami z zagadnieniem związania organów jednostek samorządu terytorialnego decyzjami dysponentów środków publicznych przekazywanych do budżetu samorządowego, określającymi przeznaczenie tej postaci dofinansowania. Nie jest dla mnie zrozumiałe i tym bardziej prawdziwe stwierdzenie, że: „interwencja ustawodawcy może dotyczyć tylko części nadwyżki dochodów własnych”. Po pierwsze, w ramach uznania legislacyjnego skala działalności prawotwórczej jest niewątpliwie szersza niż sygnalizuje to mgr Tomasz Olejnik. Po drugie, żaden przepis nie łączy obowiązku wpłaty tzw. „Janosikowego” z wydatkowaniem środków pochodzących z tylko dochodów własnych. Po trzecie, pogląd Doktoranta nie jest zgodny z standardami samorządności i samodzielności finansowej gminy oraz prakseologią.

Teza, że: „podstawą poziomego wyrównywania dochodów jest zasada solidarności” rozpatrywana jako samodzielna wypowiedź jest trafna. Jednak budzi wątpliwość, gdy jest rozpatrywana w szerszym kontekście. Poniekąd Doktorant sam sobie przeczy, słusznie wykazując w treści dysertacji, że podstawą mechanizmu redystrybucyjnego są wszystkie standardy konstytucyjne.

Czwarta teza łączy zasady samodzielności i współodpowiedzialności w funkcjonowaniu gmin. Nie zgadzam się z poglądem Doktoranta, że występuje obowiązek

współodpowiedzialności, którego źródłem jest samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. To nie jest tak, że każda gmina jest współodpowiedzialna za gospodarkę finansową każdej innej jednostki samorządu gminnego. Byłoby to sprzeczne z istotą demokratycznego państwa prawnego, konstytucyjnymi standardami samodzielności finansowej i samorządności. Każda gmina jest osobą prawną. Jako dłużnik powinna odpowiadać całym swoim majątkiem za własne zobowiązania. W prawie ani prywatnym, ani publicznym nie ma żadnego konkretnego przepisu, który czyniłby solidarnymi dłużnikami wszystkie gminy za zobowiązania finansowe powstałe w wyniku ich działalności.

Za uchybienie merytoryczne uznaję stosowanie zbyt szerokiego znaczeniowo określenia samorząd (np. str.7), gdyż poza gminami, powiatami i województwami obejmuje ono także samorząd zawodowy i pracowniczy. Nie jest prawdą, że: „samorząd posiada osobowość prawną” (str. 18). Nie chodzi tylko o to, że przedmiotem posiadania jest rzecz, a nie status prawny. Istotniejsze jest to, iż taką podmiotowość mają jednostki samorządu terytorialnego, a nie cały samorząd. Błędem jest pogląd, że: „Po 1987 r. prawo propinacji przekształciło się w podatek od akcyzy” (str. 32). Po pierwsze, prawo nie może przekształcić się w podatek. Po drugie, nie może być podatek od akcyzy. Oznaczałoby, że przedmiotem podatku jest innych podatek. Po trzecie, opodatkowane są wyroby akcyzowe, a nie akcyza. Kolejne uchybienie merytoryczne dotyczy stwierdzenia o pobieraniu przez gminę usług na podstawie ustawy z 1852 r. (str. 32). Niewątpliwie, usługi są świadczone, a nie pobierane. Nieprawdziwa jest teza, że procentowe określenie wysokości dochodów z udziałów we wpływach z podatków dochodowych nie ma charakteru motywacyjnego. Kwestia ta była już rozważana nie tylko w moich opracowaniach naukowych, ale i w rozprawie doktorskiej dr hab. Przemysława Pesta. Wydaje się, że Doktorant nie potrafi wskazać istoty opłaty. Popelnia przy tym bardzo istotny błąd z punktu widzenia problematyki badawczej. Opisuje bowiem mechanizm korekcyjno-wyrównawczy w kategoriach opłaty, a nie wpłaty (np. str. 101). Opłata musi być wzajemna, a nie ekwiwalentna, jak twierdzi błędnie twierdzi mgr Tomasz Olejnik (np. s. 44). Nie zgadzam się z poglądem, że: „głównym celem transferów jest wyrównanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego samorządów” (str. 47). Dochody te służą wyrównaniu potencjałów źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te nie mogą być opisywane w kategoriach rozwoju gospodarczego, gdyż nie są przedsiębiorcami. Doktorant myli także źródło przychodów budżetowych z tą kategorią środków publicznych. Dotyczy to emisji papierów wartościowych (str. 48). Błędem jest stwierdzenie, że w przypadku pożyczania pieniędzy jednostkom samorządu terytorialnego nie

są stosowane mechanizmy rynkowe (str. 48). Oznaczałoby to, że Polska nie stosuje EKSL. Pożyczka w znaczeniu cywilnoprawnym jest umową nazwaną, typową dla stosunków rynkowych. Nie zgadzam się ze stwierdzeniem, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują kompetencje, a nie korzystają z praw i wolności (str. 53). Nie chodzi tylko o to, że kompetencje obejmują także prawa, ale że są adresatem konstytucyjnych i ustawowych uprawnień. Z resztą sam Doktorant to stwierdza (str. 54), a więc sobie zaprzecza. Użycie sformułowania o „posiadaniu prawa własności” jest wysoce niefortunne. Prawo jest wykonywane, a nie posiadane. Poza tym wyraz „prawa” jest zbędny, skoro własność jest prawem. Fundamentalnie nie zgadzam się ze stwierdzeniem, że konstytucyjnie chronionym dobrem jest równowaga finansów publicznych (str. 79), która nie jest pojęciem języka prawnego. Nie można chronić czegoś, co w praktyce i w prawie nie istnieje. Błędne jest konstatacja, że: „usług komunalnych nie można poddać komercjalizacji” (str. 166). Wymownym przykładem jest utworzenie spółki z udziałem komunalnym w sferze gospodarki komunalnej. Znane jest powszechne zjawisko prywatyzacji zadań publicznych, a więc ich wykonywania przez podmioty spoza sfery administracji publicznej. Nie sposób zaakceptować poglądu, że prawa i obowiązki wynikają z siebie (str. 181). Prawa i wolności mają inne źródło, które stanowi w ujęciu konstytucyjnym godność podmiotu. Tym bardziej jest fałszywe zdanie o niemożliwości istnienia praw jednostki bez obowiązków (str. 193). Nieprawdziwe jest również twierdzenie, że nie można sobie wyobrazić, by inwestycje jednostki samorządu przynosiły jej bezpośredni dochód (str. 204). Nie jest to kwestia wyobraźni, ale znajomości przepisów regulujących dochody, chociażby z tytułu opłaty adiacenckiej, planistycznej. Nie podzielam tezy, że wszelki usługi publiczne muszą być świadczone wszędzie na podobnym poziomie. Już chociażby rankingi wydziałów prawa i administracji przeczą temu pogładowi.

IV. Konkluzja

Podsumowując swoje oceny zawarte w niniejszej recenzji stwierdzam, że dysertacja magistra Tomasza Olejnika spełniała ustawowe wymagania stawiane pracom doktorskim. Na tej podstawie wnoszę o dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów przewodu doktorskiego, w tym publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

KIEROWNIK
Katedry Prawa Administracyjnego i Finansowego

dr hab. Andrzej Gorgol, prof. UZ