

dr hab. Anna Zalcewicz, profesor uczelni
Zakład Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej
Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechnika Warszawska

Warszawa, 30 czerwca 2022 r.

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

magistra Tomasza Olejnika

pt. „Poziome wyrównywanie dochodów w systemie prawnofinansowym gmin”

Poznań 2022 r. (maszynopis), ss. 248

I. Podstawa sporządzenia recenzji

Recenzja została sporządzona w związku z powołaniem w dniu 26 kwietnia 2022 r. przez Radę Naukową Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na recenzenta rozprawy doktorskiej magistra Tomasza Olejnika pt. „Poziome wyrównywanie dochodów w systemie prawnofinansowym gmin” przygotowanej pod opieką doktora habilitowanego Dominika Mączyńskiego, prof. uczelni.

Głównym celem sporządzenia niniejszej recenzji, w świetle 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 (Dz.U. 2017, poz. 1789 ze zm.) mającego zastosowanie w związku z art. 179 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669), jest rozstrzygnięcie czy przygotowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną magistra Tomasza Olejnika w dyscyplinie naukowej nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

II. Ocena oryginalności rozwiązania problemu naukowego

W celu weryfikacji spełniania pierwszego z kryterium określonego dla rozprawy doktorskiej niezbędna jest ocena jej twórczego, oryginalnego charakteru, w szczególności wyboru zagadnienia i postawienia problemu badawczego, tezy badawczej oraz oryginalności rozwiązania zaprezentowanego w rozprawie.

Odnosząc się do tematu recenzowanej dysertacji, to jest on istotny zarówno z teoretycznego, jaki również z praktycznego punktu widzenia. Wprawdzie problematyka poziomego wyrównywania dochodów jest podejmowana przez przedstawicieli doktryny od wielu lat, jednak nadal poszukiwane są odpowiedzi na pytania o granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego między innymi w kontekście rzeczywistej zdolności wspólnot lokalnych do zarządzania, wykonywania zadań publicznych czy adekwatnego udziału w dochodach publicznych w ramach dyskursu dotyczącego różnorodnych instytucji korygowania efektów nierównego potencjału do pozyskiwania środków. Są to kwestie niezwykle trudne i złożone, na co wskazuje zarówno ilość opracowań naukowych, jak również zakres debaty nie mającej tylko charakteru krajowego. Poszukiwania odpowiedniego modelu źródeł finansowania i ich struktury, zapewniającego samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego właściwe są dla przedstawicieli nauki różnych państw, w tym w szczególności tych, w których konstytucje stanowią o samodzielności finansowej wspólnot lub podziale dochodów publicznych między państwo i jednostki samorządowe, a także wyrównywaniu różnic w tym obszarze. Dotychczas jednak, pomimo dość bogatego dorobku doktryny, nie udało się odpowiedzieć na wiele istotnych pytań, co wskazuje na istnienie obszaru wymagającego dalszych badań, zważywszy, że problem jest ważny i aktualny. W nurt tej debaty wpisuje się recenzowana rozprawa doktorska, której Autor, mając szeroką znajomość zagadnienia będącą niewątpliwie wynikiem wcześniej, dogłębnej analizy, przedstawia problematykę poziomego wyrównywania dochodów w systemie prawnofinansowym gmin w nowym kontekście.

W swojej dysertacji Doktorant stawia pytania o relację samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz mechanizmu poziomego wyrównania dochodów, charakter instytucji poziomego wyrównania dochodów, o istotę zależności pomiędzy dochodami a zadaniami publicznymi w kontekście zasady samodzielności finansowa j.s.t.,



adekwatności, podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, dobra wspólnego, państwa jednolitego, sprawiedliwości społecznej, zrównoważonego rozwoju oraz decentralizacji władzy.

Na tle tych aktualnych problemów badawczych Autor wyraźnie formułuje założenia w postaci oryginalnych tez podlegających weryfikacji w toku dalszych ustaleń opartych na metodologicznie poprawnych badaniach. Uznaje i dowodzi, że wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest obligatoryjnym elementem systemu finansów samorządowych. Przyjmując, że podstawą poziomego wyrównywania dochodów jest zasada solidarności, jednocześnie określa granice ingerencji ustawodawcy w zakresie redystrybucji poziomej dochodów wskazując, że wspólnota lokalna ma mieć zapewniony odpowiedni poziom środków na wykonywanie zadań, a ustawodawca może dokonywać koniecznych zmian tylko w zakresie części nadwyżki dochodów własnych.

Ważnym aspektem przeprowadzonych badań i rozważań Doktoranta jest postrzeganie finansów samorządowych w szerokiej perspektywie, ukazanie wielu konfliktów wartości, interesów czy potrzeb. Dokonywana wielopłaszczyznowo analiza, poszukiwanie konstytucyjnych podstaw dla unormowania mechanizmu poziomego wyrównywania dochodów w polskim porządku prawnym, włączenie w argumentację aspektu zarządzania publicznego, ukazanie dyrektyw konstytucyjnych kierowanych do prawodawcy w zakresie konstrukcji systemów finansów samorządowych stanowi cenną część pracy. W swoich rozważaniach Doktorant właściwie uwypukla więzi zachodzące między obywatelem i państwem w perspektywie samodzielności finansowej samorządu słusznie dostrzegając potrzebę wyważenia między samodzielnością gmin i prawem do dochodów określonych przez ustawodawcę konstytucyjnego a sytuacją obywatela i poziomem świadczeń (gwarancją świadczenie usług publicznych na odpowiednim poziomie przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego w całym państwie).

Na tle twierdzeń zaprezentowanych w pracy można jednak postawić pytanie czy wskazanie, że z zasady samodzielności gminy, w którą niewątpliwie wpisuje się m.in. współdziałanie z innymi samorządami, dbanie o rozwój np. poprzez udział w rynkach ponadlokalnych, jak wskazuje Doktorant, wynika obowiązek współodpowiedzialności jednej gminy za inne mogący przybrać formę przymusowych wpłat na rzecz uprawnionych gmin?

Ukazanie problematyki poziomego wyrównywania dochodów w systemie prawnofinansowym gmin w szerokim kontekście pozwala na stwierdzenie, że ma on swoje podstawy konstytucyjne oraz nie jest właściwe jedynie dla polskiego porządku prawnego. Pewien niedosyt można wykazać natomiast w obszarze szczegółowych rozważań i proponowanych rozwiązań związanych bezpośrednio z obecnie istniejącym mechanizmem, możliwymi zmianami w jego unormowaniu, które służyłyby lepszej redystrybucji środków publicznych.

Oceniając całościowo przedłożoną rozprawę nie ulega dla mnie wątpliwości, że jest to praca cenna poznawczo, twórczo wnosząca nowe treści, poszerzająca wiedzę w zakresie poziomego wyrównywania dochodów w systemie prawnofinansowym gmin.

III. Ogólna wiedza teoretyczna Doktoranta w dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej

Przedstawiona do recenzji dysertacja została przygotowana w sposób świadczący o szerokiej wiedzy Doktoranta z zakresu najnowszych osiągnięć naukowych obejmujących zagadnienia będące przedmiotem rozprawy, a także umiejętności rozpoznania i ujęcia problemu naukowego oraz przeprowadzenia badań z zachowaniem dyscypliny metodologicznej, uzasadnionymi zakreślonym obszarem badawczym i problematyką badań.

W swoich rozważaniach Pan Magister Tomasz Olejnik szeroko odniósł się do wcześniejszych wyników badań doktryny. Prowadząc swoje wywody i uzasadniając prezentowane rozstrzygnięcia wchodził w polemikę z autorami poglądów wyrażanych w krajowej i zagranicznej literaturze przedmiotu, a w swoich ustaleniach bazował również na orzecznictwie, co udokumentowane jest w bogatej bibliografii (493 pozycje literatury, 63 orzeczenia). W sposób rzetelny i obiektywny przeprowadził badania, a wchodząc w dyskurs naukowy zasadnie argumentował swoje stanowisko.

Wysoko oceniając umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych, podkreślić dodatkowo należy, że oryginalność rozwiązania zaprezentowanego w rozprawie jest również wynikiem właściwego wyboru metod badawczych (metoda: formalno-dogmatyczna, prawno-porównawcza, statystyczna i historyczna). Wszystko to świadczy o umiejętnościach i przygotowaniu do prowadzenia badań naukowych Doktoranta. Można



jedynie wskazać, że Autorowi rozprawy nie w pełni udało się zachować dyscyplinę prowadzenia wywodów. Zauważalne jest powracanie do dokonanych już wcześniej ustaleń, co osłabia walory pracy. Pewnym mankamentem, w mojej ocenie, jest także przeciążenie treści dysertacji rozważaniami natury historycznej. W zależności od przyjętej koncepcji pracy, historyczny kontekst interpretacyjny bywa elementem wzbogacającym czy wręcz koniecznym dla ukazania określonej instytucji. Wydaje się jednak, że w recenzowanej rozprawie doszło do niewyważenia proporcji i pewnego jego nadwypuklenia.

Podsumowując, z uznaniem należy wypowiedzieć się o ogólnej wiedzy teoretycznej Doktoranta i w zakresie analizowanych zagadnień oraz przygotowaniu do pracy naukowej, a zgłoszone uwagi krytyczne nie wpływają na fakt wysokiej oceny jego pracy i umiejętności badawczych.

IV. Uwagi dodatkowe

Dokonane we wcześniejszej części recenzji oceny dotyczące wyboru tematu pracy, sformułowanego oryginalnego problemu badawczego i celów badawczych, a także zawartości merytorycznej należy uzupełnić o odniesienie się do strony formalnej rozprawy.

Przedstawiona do recenzji dysertacja jest wewnętrznie spójna, jej konstrukcja została przemyślana, co znajduje odzwierciedlenie w merytorycznie i formalnie poprawnym podziale na poszczególne rozdziały (z drobnym wyjątkiem niepotrzebnego wyodrębnienia z podrozdziału 3 w rozdziale pierwszym pojedynczego podrozdziału 3.1.).

Praca składa się z wstępu, zakończenia oraz czterech rozdziałów zasadniczych (rozdział I. Zasady finansowania samorządu terytorialnego, rozdział II. Konstytucyjne podstawy mechanizmu poziomego wyrównania dochodów, rozdział III. Mechanizm poziomego wyrównywania dochodów w prawie międzynarodowym oraz w praktyce legislacyjnej wybranych państw, rozdział IV. Mechanizm poziomego wyrównania dochodów w ustawie o dochodach samorządu terytorialnego). Porządek rozważań każdego z rozdziałów wyznaczają uwagi wprowadzające, zaś zamykają wnioski sprzyjając przejrzystości wywodów.

W pracy Autor posługuje się językami prawnym i prawniczym, choć nie zawsze zachował pełną dyscyplinę i w niektórych rozważaniach język pracy jest mniej syntetyczny i sformalizowany.

Oceniając kolejny element strony formalnej dysertacji i warsztatu naukowego jej Autora, trzeba wskazać, że nie tylko dokonał on doboru źródeł w sposób świadczący o bardzo dobrej znajomości literatury przedmiotu i orzecznictwa w obszarze rozprawy, ale również skrupulatnie dokonał dokumentacji źródeł zarówno w przypisach, jak bibliografii załącznikowej.

Ocena formalnej strony pracy prowadzi do wniosku, że Doktorant posiada teoretyczne przygotowanie do pracy naukowej, dobrze opanował warsztat pisarski, dysertacja została przygotowana z dużą starannością oraz dbałością o kwestie formalne i edytorskie.

V. Konkluzje

Przedstawiona do oceny rozprawa doktorska magistra Tomasza Olejnika pt. „Poziome wyrównywanie dochodów w systemie prawnofinansowym gmin” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego odpowiadając w pełni wymogom, które stawiane są dysertacjom. Autor wykazał się umiejętnościami potwierdzającymi jego kwalifikacje do samodzielnego prowadzenia badań naukowych, a także ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne. Tym samym rozprawa doktorska spełnia warunki 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.

Wnoszę w związku z tym o dopuszczenie Pana Magistra Tomasza Olejnika do dalszych etapów zmierzających do nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.


/---dr hab. Anna Zalcewicz---/