

STRESZCZENIE

Zasadniczą funkcją samorządu terytorialnego, jako podmiotu władzy publicznej jest wykonywanie zadań publicznych, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów prawa publicznego. Za tak określonym szerokim domniemaniem kompetencji powinny podążać środki finansowe adekwatne do powierzonych i zmieniających się zadań. Analiza struktury ekonomicznej gmin ma więc podstawowe znaczenia dla oceny zarówno możliwości realizacji zadań przez jednostki samorządowe, jak i oceny ich samodzielności.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (przez co należy rozumieć mieszkańców gminy) należy do podstawowych zadań własnych gminy. Zadania te uzupełniane są o zmieniający się katalog zadań zleconych, które strona rządowa, na podstawie odrębnych ustaw, przekazuje do realizacji przez poszczególne samorządy. Zarówno realizacja zadań własnych, jak i zleconych wymaga zagwarantowania udziału samorządu w finansach publicznych. Udział ten powinien być proporcjonalny i skorelowane z kosztami realizacji zadania.

W niniejszej rozprawie doktorskiej przeprowadzono badania problematyki repartycji (podziału) środków finansowych pomiędzy samorządem a budżetem państwa. W centrum zainteresowania znajduje się tak sama struktura podziału jak i adekwatność podziału środków finansowych pomiędzy badanymi podmiotami, w relacji do rzeczywistych kosztów realizacji zadań. Przepływy te stanowią źródło dochodów, jakimi dysponują samorządy, które to z kolei stanowią gwarancje realizacji zadań.

Celem głównym pracy była ocena znaczenia i transparentności podziału środków między budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz ich wpływu na samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo sformułowano szereg celów szczegółowych, których konsekwentna realizacja pozwoliła na pogłębioną analizę i ocenę badanego zjawiska.

W rozprawie przyjęto trzy hipotezy badawcze:

H1: W repartycji środków finansowych pomiędzy budżetem centralnym a jednostkami samorządu terytorialnego, państwo korzysta z jednostronnej możliwości kształtowania polityki finansowej w oparciu o kompetencje legislacyjne.

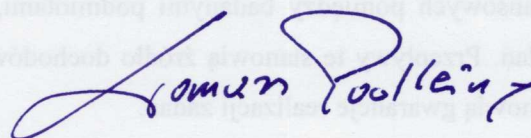
H2: Przepływy finansowe z budżetu państwa do gmin są nieadekwatne do rzeczywistych kosztów realizacji zadań gminy.

H3: W zakresie dotacji celowych, wysokość przyznawanych środków z budżetu państwa dla gmin uzależniona jest od czynników pozamerytorycznych.

W toku prowadzonych badań, wszystkie hipotezy zostały zweryfikowane pozytywnie. Głównymi metodami badawczymi w niniejszej rozprawie były: studia literatury przedmiotu, badanie dokumentów, analiza aktów prawnych, analiza porównawcza, studium przypadku, wnioskowanie indukcyjne.

Przeprowadzone na potrzeby niniejszej rozprawy doktorskiej badania wskazują, iż środki finansowe, przekazywane z budżetu centralnego na rzecz samorządów są nieadekwatne do powierzonych zadań, w stopniu naruszającym zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Niniejsza rozprawa stanowi wkład do badań nad analizą powiązań finansowych pomiędzy stroną rządową a samorządem lokalnym, jako podmiotami uczestniczącymi w transferze środków publicznych. Zdaniem Autora badane zagadnienia mają szczególne znaczenie wobec powiększającego deficytu budżetowego w samorządach, a wynikającego w znacznym stopniu z niedoszacowania środków transferowanych z budżetu państwa na realizowane zadania publiczne.



SUMMARY

The main function of local government, as an entity of public authority, is to perform public tasks, not reserved for the benefit of other bodies governed by public law. Such a broad presumption of competence should be followed by financial resources adequate to the tasks entrusted and changing. The analysis of the economic structure of municipalities is therefore of fundamental importance for assessing both the feasibility of local government units to perform their tasks and the assessment of their independence.

The Act on Municipal Self-Government indicates that satisfying the collective needs of the community (which should be understood as the inhabitants of the municipality) is one of the basic tasks of the commune. These tasks are supplemented by a changing catalogue of commissioned tasks, which the government side, on the basis of separate acts, transfers to individual local governments. Both the implementation of own and commissioned tasks requires guaranteeing the participation of the local government in public finances. This share should be proportionate and correlated with the costs of the task.

In this dissertation, a study was conducted on the issue of repartition (distribution) of financial resources between the local government and the state budget. The focus is on the same distribution structure as well as the adequacy of the distribution of financial resources between the surveyed entities, in relation to the actual costs of task implementation. These flows are a source of income available to local governments, which in turn are guarantees for the implementation of tasks.

The main goal of this dissertation was to assess the significance and transparency of the distribution of funds between the state budget and local government units and their impact on the financial independence of local government units. Additionally, a number of specific objectives were formulated, the consistent implementation of which allowed for an in-depth analysis and evaluation of the studied phenomenon.

In the dissertation, three research hypotheses were adopted:

H1: In the distribution of funds between the central budget and local government units, the state uses the unilateral possibility of shaping the financial policy based on legislative competences.

H2: Financial transfers from the state budget to local self-governments are inadequate to the actual costs of their tasks.

H3: As regards targeted subsidies, the amount of funds granted from the state budget to municipalities depends on non-substantive factors.

In the course of the research, all the hypotheses were positively verified. The main research methods in this dissertation were: literature review, examination of documents, analysis of legal acts, comparative analysis, case study, inductive reasoning.

The research carried out for the purposes of this dissertation proves that the financial resources transferred from the central budget to local governments are inadequate to the tasks entrusted, to the extent that it violates the independence of local government units.

This dissertation is a contribution to research on the economic analysis of financial relations between the government and local government, as entities involved in the transfer of public funds. In the author's opinion, the analysis of the issue raised is of particular importance in view of the increasing budget deficit in local governments resulting from the underestimation of public tasks performed.

2011/12/12
Dariusz Górecki

Dr hab. Maciej Cieślukowski, prof. UEP
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Instytut Finansów
Katedra Finansów Publicznych

Poznań, 9 września 2022 r.

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgra Tomasza Piotra Podleśnego pt. „Repartycja środków finansowych pomiędzy budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce” napisanej pod kierunkiem naukowym Promotora dr hab. Aleksandry Grzesiuk, prof. ZUT oraz Promotora pomocniczego dr Marzeny Rydzewskiej

Podstawą do oceny rozprawy doktorskiej mgra Tomasza Piotra Podleśnego pt. „Repartycja środków finansowych pomiędzy budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce” jest pismo prof. dr hab. inż. Jacka Przepiórskiego, Prorektora ds. Nauki Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie – N/AN/24/2022 z dnia 30 czerwca 2022r.

Recenzję opracowano zgodnie z Ustawą z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669), art. 14 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. nr 65, poz. 595 ze zm.) oraz Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. poz. 261).

1. Ranga problemu naukowego, w tym zasadność wyboru obszaru badawczego

Dysertacja dotyczy mechanizmu repartycji środków finansowych pomiędzy budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Na podstawie analizy literatury przedmiotu, a także własnego doświadczenia prawniczego Autor zdiagnozował lukę i zarazem problem badawczy w postaci zjawiska niedoszacowania wielkości różnych przepływów finansowych z budżetu państwa do JST, np. w trakcie przekazywania subwencji ogólnej, dotacji na zadania zlecone, czy też wypłaty rekompensaty za utracony podatek od nieruchomości. Problem badawczy został poprawnie zidentyfikowany, a jego rozwiązanie ma wartość naukową i jest istotne dla praktyki gospodarczej.

Literatura przedmiotu nt. finansów JST w Polsce jest bardzo obszerna. Problematyka ma przy tym charakter wielowymiarowy, jest analizowana m.in. od strony ekonomicznej, finansowej, prawnej i zarządczej, tak w wymiarze historycznym, jak i perspektywicznym. Bez względu jednak na zakres badań należy podkreślić, że decentralizacja finansów publicznych i rozwój

samorządności terytorialnej stanowią jedne z największych osiągnięć społeczno-gospodarczych i ustrojowych kraju po 1989 roku. Silne i dobrze działające samorządy terytorialne są podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa prawa i stanowią o jakości życia mieszkańców. Jednak warunkiem poprawnego działania JST jest zagwarantowanie im odpowiedniej samodzielności prawnej, organizacyjnej i finansowej. W rezultacie wiąże się to z wyposażeniem JST w dostęp do odpowiednich środków finansowych. W zasadzie od samego początku reaktywowania samorządności terytorialnej w Polsce (1990r.) blisko połowę lub ponad połowę dochodów ogółem gmin stanowią transfery z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej i dotacji. Zatem ciągle aktualne i istotne dla rozwoju kraju i samorządności są pytania, czy i w jaki stopniu gminy są samodzielne finansowo oraz jakie są przyczyny i mechanizmy zmniejszenia lub zwiększenia tej samodzielności. Autor dysertacji identyfikując problem badawczy w postaci niedoszacowania transferów budżetowych do gmin włącza się do dyskusji nt. samodzielności finansowej JST. Warto podkreślić, że problem ten występuje również w innych państwach unitarnych o wieloszczeblowej strukturze władzy publicznej oraz w państwach federacyjnych, jednak nie był on przedmiotem głębszych analiz w krajowej i zagranicznej literaturze przedmiotu. Uważam więc, że podjęta problematyka badawcza jest w pełni uzasadniona, bardzo interesująca, aktualna i ważna zarówno dla nauki, jak i praktyki gospodarczej. Rozwiązanie problemu może być podstawą uzyskania stopnia naukowego doktora.

2. Ocena celu pracy i hipotez badawczych

Celem głównym pracy jest **ocena znaczenia i transparentności podziału środków między budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz ich wpływu na samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego**. Ponadto w pracy sformułowano osiem celów szczegółowych, których osiągnięcie ma pozwolić na realizację celu głównego. Generalnie taki układ celów jest pożądany i przejrzysty, a większość celów została sformułowana w poprawny sposób. Jednak chciałbym wskazać na kilka uwag metodycznych.

Po pierwsze, w celu głównym nie jasne jest sformułowanie „ocena **znaczenia**....podziału środków...”. O jakie znaczenie tutaj chodzi, w jakim kontekście badamy znaczenie podziału, dla kogo lub czego badamy te znaczenie?

Po drugie, cel główny nie nawiązuje wprost do zidentyfikowanego problemu. Skoro problemem jest niedoszacowanie transferów z budżetu państwa do gmin, to cel główny powinien bezpośrednio odnosić się do tego niedoszacowania. Z punktu widzenia metodycznego cel główny powinien wynikać bezpośrednio z problemu. Wówczas logika pracy jest przejrzysta. Termin „niedoszacowanie” pojawia się w inaczej sformułowanym celu głównym w zakończeniu pracy (s. 221, akapit 1).

Po trzecie, jeżeli formułujemy cele szczegółowe to powinny one odzwierciedlać treść wszystkich rozdziałów w pracy. Wówczas praca stanowi logiczną całość, a wszystkie rozdziały są merytorycznie uzasadnione. Postawione cele szczegółowe w dysertacji w zasadzie nie

nawiązują do rozdziału pierwszego. Ponadto niektóre z tych celów powielają lub zazębiają się, np. pierwszy z trzecim, piąty z szóstym, pierwszy z czwartym.

Po czwarte, postawiony cel główny we wstępie różni się w istotnym stopniu od sformułowanych różnych celów głównych w zakończeniu pracy: **analiza i ocena samodzielności finansowej jednostek samorządu poprzez analizę rzeczywistego udziału jednostek samorządu terytorialnego w finansach publicznych** (s. 217) i **diagnoza wyników finansowych gmin oraz próba określenia skali niedoszacowania transferów z budżetu centralnego do gmin** (s. 221). Jeszcze inny cel podano na s. 170. Z tak sformułowanymi celami cele szczegółowe, układ i treść pracy powinny być inne od pierwotnych. Ponadto nie odniesiono się w zakończeniu do „znaczenia” i „transparentności” systemu repartycji środków.

W końcu, w zakończeniu nie nawiązano wprost do celów szczegółowych pracy.

W pracy postawiono trzy hipotezy:

H1 - W repartycji środków finansowych pomiędzy budżetem centralnym a jednostkami samorządu terytorialnego, państwo korzysta z jednostronnej możliwości kształtowania polityki finansowej w oparciu o kompetencje legislacyjne,

H2 – Przepływy finansowe z budżetu państwa do gmin są nieadekwatne do rzeczywistych kosztów realizacji zadań gminy,

H3 – W zakresie dotacji celowych, wysokość przyznawanych środków z budżetu państwa dla gmin uzależniona jest od czynników pozamerytorycznych.

Generalnie wszystkie hipotezy są sformułowane w zbyt ogólny sposób. Hipoteza pierwsza stanowi w zasadzie stwierdzenie faktu i nie wymaga sprawdzenia. Państwo korzysta z jednostronnej możliwości kształtowania polityki w oparciu o legislację. Natomiast pytanie brzmi, czy zawsze i czy stosuje inne metody? Ponadto w hipotezie Autor odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego ogółem, tymczasem weryfikuje hipotezę pierwszą już na końcu rozdziału I (s. 54) na podstawie, jak rozumiem, przepisów w Konstytucji RP oraz jedynie wybranych przykładów wyroków Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do wybranych podmiotów krajowych. W zakończeniu Autor weryfikuje pozytywnie hipotezę również na podstawie jedynie wybranych zdarzeń (zmiana sposobu finansowania zadań zleconych w 2015r. oraz wdrożenie reformy oświatowej w 2017r.).

Hipoteza druga jest zasadnicza i generalnie dobrze sformułowana, z tymże odnosi się do gmin ogółem. Tymczasem w dysertacji przedmiotem badań nie są wszystkie gminy, tylko wybrane gminy w Polsce. Podobną uwagę formułuję do hipotezy trzeciej, z tym że nie wyjaśniono co oznaczają czynniki pozamerytoryczne i merytoryczne.

3. Ocena zakresu rozprawy, źródeł informacji i metod badawczych

Zakres rozprawy generalnie został określony w poprawny sposób i wynika z wcześniej zidentyfikowanego problemu, postawionych celów i hipotez. Zasadniczym przedmiotem

rozprawy jest repartycja środków finansowych pomiędzy budżetem państwa a gminami w Polsce. Głównym podmiotem rozprawy są gminy w Polsce analizowane na dwóch płaszczyznach. Ogólną charakterystykę gmin pod kątem wybranych aspektów finansowych przeprowadzono na przykładzie liczby gmin ogółem w kraju, natomiast zasadnicze badania empiryczne przeprowadzono na podstawie 9 wybranych gmin w kraju. Zastrzeżenie budzi natomiast bardzo nierówny zakres czasowy badań w przekroju poszczególnych rozdziałów. Okres analizy rozwiązań prawnych w rozdziałach I – IV powinien być spójny z wybranym okresem analizy danych statystycznych (2010 – 2020). Same tabele i wykresy w rozdziałach 3 i 4 dotyczą bardzo różnych okresów lub pojedynczych lat. Takie wybiórcze ujęcie zakłóca wyciąganie obiektywnych i racjonalnych wniosków z badań.

Źródłami informacji są literatura przedmiotu, akty prawne, orzeczenia sądowe, różne opracowania źródłowe oraz bazy danych, np. Biuletyn Informacji Publicznej, Eurostat, OECD. Literatura przedmiotu jest bardzo obszerna, krajowa i anglojęzyczna, i obejmuje pozycje m.in. z zakresu teorii ekonomii, teorii prawa, teorii finansów publicznych i teorii opodatkowania, finansów samorządu terytorialnego, statystyki, filozofii, metodologii i metodyki. Zgodnie ze spisem wykorzystano 167 pozycji zwartych i artykułów, z tym że na tej liście niesłusznie ujęto kilka pozycji będących źródłami danych statystycznych lub materiałów źródłowych, np. poz. 107 – OECD, poz. 134 – Sprawozdanie NIK..., poz. 154 – Umowa o dofinansowanie..., poz. 164 – Biuletyn kwartalny MF...i inne.

Na wskazanej liście brakuje pozycji Autora, co uznaję za mankament oraz brakuje klasycznych pozycji anglojęzycznych, które stanowią kanon rozwoju teorii decentralizacji i finansów samorządu terytorialnego, m.in. takich autorów jak: Oates, Musgrave, Stiglitz, Tiebout, Fischer, Ter-Minassian. W tym kontekście polecam autorowi chociaż dwie pozycje: The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance (red. W. E. Oates), 1998 oraz Fiscal Federalism in Theory and Practice (red. T. Ter-Minassian), 1997. Jestem przekonany, że przegląd i wykorzystanie tej literatury podniosłyby wartość naukową dysertacji.

W pracy zastosowano przede wszystkim metody badawcze jakościowe, tj. studia literaturowe, analizę aktów prawnych i materiałów źródłowych, studia przypadków oraz proste metody statystyki opisowej. Kluczowe dla rozwiązania problemu badawczego (identyfikacja i ocena niedoszacowania wielkości transferów z budżetu państwa do gmin w kraju) są oczywiście studia 8 przypadków obejmujących 9 gmin. Samo uzasadnienie wyboru danych gmin do analizy (fakt wystąpienia gminy z roszczeniem o wyrównanie transferu z budżetu państwa) jest w pełni słuszne, **jednakże liczba analizowanych gmin nie daje podstaw do zbyt szerszego uogólniania wniosków w kontekście zidentyfikowanego problemu, postawionych celów i hipotez.** W Polsce funkcjonuje 2477 gmin. Ponadto z pracy nie wynika, np. ile gmin i w jakim okresie w ogóle wystąpiło z takimi roszczeniami. Autor jedynie wielokrotnie podkreśla, że pozyskanie tego typu danych jest trudne, a postawioną hipotezę w dużej mierze sprawdza w oparciu o swoje doświadczenie praktyczne (np. s. 11, 84, 172).

4. Ocena układu i treści pracy

Rozprawa obejmuje łącznie 249 strony i składa się z pięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia, bibliografii, spisu tabel (36), spisu wykresów i rysunków (8) oraz załączników (3).

Praca ma charakter literaturowo-empiryczny. Dwa pierwsze rozdziały prezentują dotychczasowe osiągnięcia literaturowe i prawne w przedmiocie rozprawy, rozdziały trzeci i czwarty stanowią analizę wybranych danych statystycznych nt. systemu finansowego gmin w Polsce i innych państwach UE, a piąty rozdział zawiera studia przypadków i ma stanowić oryginalny wkład Autora w rozwój dyscypliny. Taki układ pracy jest generalnie logiczny, jest podporządkowany tytułowi i wynika z postawionego celu pracy. Zastrzeżenie natury metodycznej budzi jedynie zbyt duża różnica w objętości wybranych rozdziałów: rozdział 2 (57 stron), a rozdziały 3 i 4 (odpowiednio 27 i 31 stron).

Treść poszczególnych rozdziałów wiąże się z tematem badawczym, natomiast zastrzeżenia budzą pominięcia tematyczne oraz sposób i logika prezentacji niektórych zagadnień. W rozdziałach 1 i 2 Autor słusznie i w przejrzysty sposób koncentruje swoje rozważania odpowiednio na decentralizacji administracji publicznej oraz samodzielności finansowej JST. **W kontekście tej części pracy interesujące i ważne jest odróżnienie samodzielności finansowej od autonomii, czy też samowystarczalności finansowej JST (s. 65). Proszę Autora o rozwinięcie tego wątku i wskazanie różnic pomiędzy tymi terminami.** Z kolei mankamentem i najsłabszą stroną dwóch pierwszych rozdziałów jest pominięcie w rozważaniach teorii federalizmu fiskalnego. W rezultacie nie wykorzystano w pracy stosownej literatury przedmiotu. Teoria federalizmu fiskalnego odnosi się do podziału kompetencji prawnych i fiskalnych pomiędzy różnymi szczeblami władzy publicznej bez względu na ustrój państwa (federacja, czy też państwo unitarne) i, zgodnie z zasadą od ogółu do szczegółu, powinna stanowić punkt wyjścia dla dalszych rozważań w pracach dotyczących finansów JST, w tym decentralizacji i samodzielności finansowej. Natomiast Autor w głównej mierze, tak w rozdziale pierwszym jak i drugim, opiera się na krajowych aktach prawnych regulujących finanse JST oraz relację między państwem a samorządem terytorialnym. W zasadzie rozdział 1 powinien odnosić się do teorii federalizmu fiskalnego, a drugi do - rozwiązań krajowych.

W rozdziale 3 Autor prezentuje wybrane dane nt. sytuacji finansowej JST w kraju i UE. Taki rozdział jest uzasadniony. Treść rozdziału jest jednak dość wybiórcza, a okres analizy niespójny. Na przykład krajowy dług publiczny analizowany jest w latach 2010-2021 (wykresy 3.1 i 3.2), struktura dochodów podatkowych w państwach UE tylko w 2019 roku (wykres 3.3), struktura dochodów gmin w latach 2010-2020 (np. tabele 3.2 i 3.3), struktura wydatków gmin tylko w 2020 roku (wykres 3.4), zobowiązania ogółem gmin (tabela 3.8) w latach 2011-2020. Takie podejście do analizy danych oceniam jako niestaranne, ponadto utrudnia wyciąganie przekonujących wniosków. Nie widać też aby dane nt. długu i struktury dochodów podatkowych w krajach UE były w dalszej części pracy przydatne. Natomiast ważne i interesujące są wnioski wynikające z tabeli 3.9.

W rozdziale 4 scharakteryzowano transfery z budżetu państwa do gmin. Ten rozdział jest poprawny merytorycznie. Plusem jest też uwzględnienie w analizie pomocy społecznej, natomiast wadą – ponownie niespójność okresu analizy. Na przykład w przypadku subwencji ogólnej dane statystyczne analizowane są w latach 2015- 2020 (tabele 4.5 i 4.6) lub w latach

2018-2022 (tabela 4.4), natomiast nie wskazano jakiego okresu dotyczy konstrukcja prawna subwencji. W rozdziale powinien znaleźć się również punkt poświęcony rekompensatom, skoro są one istotną częścią rozdziału 5.

W rozdziale 5 dokonano analizy niedoszacowania transferów z budżetu państwa do gmin na przykładzie wybranych przypadków. Ten rozdział stanowi oryginalne i wartościowe osiągnięcie Autora. Zastosowana metodyka analizy przypadku (diagnoza, konsekwencje, rozwiązanie) i zaprezentowane dane są interesujące, i rzeczywiście zachęcają do pogłębienia badań nad problemem niedoszacowania (czy też błędnego oszacowania) różnego typu transferów przekazywanych z budżetu państwa do JST. **Zasadnicze pytanie, które nasuwa się po przeczytaniu tego rozdziału, to na ile osiągnięte rezultaty mogą stanowić podstawę do szerszego uogólnienia wniosków oraz jak są istotne dla teorii finansów JST i praktyki gospodarczej w kontekście postawionych celów i hipotez. Proszę również Autora o próbę sklasyfikowania przyczyn niedoszacowań oraz sposobów rozwiązania tego problemu.**

Warto też wskazać kilka uwag metodycznych wspólnych dla wszystkich rozdziałów:

- treść pracy zawiera wiele powtórzeń zazwyczaj nawiązujących do informacji podanych we wstępie, np. s. 67, 70, 122, 139, 156, 170 i 171,
- Autor nagminnie stosuje zwroty typu „zdaniem autora...”, „autor przyjął...”, „autor pozwala sobie...” itp.,
- treść pracy zawiera wiele niepotrzebnych i bezcelowych sformułowań, np. „Nie wchodząc głębiej w ten dyskurs, co nie jest przedmiotem rozważań w niniejszej rozprawie....” (s. 31),
- autor często powołuje się w pracy na swoje doświadczenie prawnicze i wiedzę (np. s. 42, 54, 63, 84),
- w trakcie i na końcu punktów autor dokonuje podsumowań (np. s. 71, 95, 98, 111),
- mylone jest pojęcie przychodów z dochodami (np. s. 92, wykres 3.3, s. 120),
- budżet państwa traktowany jest jako podmiot (np. s. 53),
- występują niepoprawne sformułowania np. „...strukturę udziałów wydatków...” (s. 136).

Tego typu powielenia i sformułowania są niepotrzebne i nie sprzyjają przejrzystości pracy. Czytelnik wie przecież, kto jest autorem pracy. Wystarczy, że takie informacje znajdą się we wstępie pracy. Wszelkie podsumowania powinny znaleźć się w zakończeniu. Błędy w postaci mylenia dochodów z przychodami bądź traktowanie budżetu państwa jako podmiotu nie powinny się zdarzyć.

5. Ocena merytoryczna pracy

- Tematyka badań jest interesująca, aktualna i ważna, tak dla teorii i praktyki gospodarczej,
- Praca ma charakter interdyscyplinarny, łączy przede wszystkim zagadnienia prawa, finansów publicznych, w tym finansów samorządowych i opodatkowania,

- Zaletami pracy są w szczególności analiza przypadków i wyniki własnych badań empirycznych zaprezentowanych w rozdziale 5,
- Słabą stroną pracy jest pominięcie teorii federalizmu fiskalnego w części literaturowej, a także rozbieżności w okresie badań w przekroju poszczególnych rozdziałów,
- Dyskusyjna pozostaje kwestia podstaw do szerszego uogólnienia rezultatów badawczych zawartych w rozdziale 5 w kontekście postawionych celów i hipotez.

6. Ocena formalna pracy

- Rozprawa jest generalnie napisana poprawnym językiem polskim z wykorzystaniem prawidłowej terminologii finansowej i ekonomicznej. W pracy występują jedynie drobne uchybienia językowe i trochę rażąco jest mylenie terminu „dochody” z terminem „przychody” oraz traktowanie budżetu państwa jako podmiotu,
- W kontekście całej pracy Autor generalnie zachowuje logiczny ciąg wywodów, wykazuje się poprawnością wnioskowania i interpretacji wyników. Zastrzeżenia budzą wcześniej wskazane uwagi metodyczne (pkt 4 recenzji),
- Pracę przygotowano umiarkowanie starannie pod względem formalnym. Niestety wiele tabel i wykresów zawiera uchybienia, np. wykresy 3.2 i 3.3, tabele 3.2, 3.3, 3.5, 4.5, 4.6 nie zawierają w nagłówkach okresu analizy, na wykresach nagłówki powielają się z nazwami wykresów, nie zawsze nagłówek odpowiada treści tabeli (np. tabela 3.5). Ponadto spis literatury nie został poprzedzony odpowiednim nagłówkiem, np. literatura zwarta, artykuły itp. Spis ten zawiera również kilka niewłaściwych pozycji (np. 1, 8, 37 itp.). Autor często powołuje się na całe pozycje zwarte bez podania numerów stron (np. przypisy 5, 6, 7, 8, 12, 14, 27, 108, 168 itd.).

7. Ocena pod względem kwalifikacyjnym

Na podstawie przeprowadzonej oceny stwierdzam, że rozprawa pana mgra Tomasza Piotra Podłęsnego pt. „Repartycja środków finansowych pomiędzy budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego” spełnia w wystarczającym stopniu wymogi pracy promocyjnej na stopień doktora nauk ekonomicznych w dyscyplinie Ekonomia i finanse. Zgłoszone uwagi merytoryczne i formalne powinny być jednak uwzględnione podczas przygotowania pracy do druku, przygotowania artykułów czy też przy podejmowaniu następnych badań. Kieruję wniosek do Rady Wydziału Ekonomicznego Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie o dopuszczenie Doktoranta do obrony rozprawy doktorskiej.

Dr hab. Iwona Kowalska – prof. SGGW
Instytut Ekonomii i Finansów
Katedra Finansów
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej Pana mgr. Tomasza Piotra Podleśnego
pt.: Repartycja środków finansowych pomiędzy budżetem państwa
a jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce
wykonanej pod kierunkiem dr hab. Aleksandry Grzesiuk – prof. ZUT
oraz dr Marzeny Rydzewskiej (promotora pomocniczego)
w Zachodniopomorskim Uniwersytecie Technologicznym
w Szczecinie**

1. Uzasadnienie wyboru tematu

Tytuł rozprawy doktorskiej w wersji zaproponowanej przez Doktoranta nie budzi zastrzeżeń i sytuuje się w dyscyplinie: Ekonomia i Finanse (deklaracja zawarta na stronie tytułowej dysertacji). Podjęty temat pracy doktorskiej jest ważny dla nauki i praktyki w zakresie oceny przepływów pieniężnych uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) z budżetu państwa. Można by nawet rzec, że aspekt oceny repartycji środków finansowych nie traci na ważności ani w ujęciu historycznego podejścia do oceny funkcjonowania samorządu w Polsce, ani tym bardziej w ujęciu teraźniejszego oraz przyszłościowego systemu zasilania finansowego JST w celu realizacji zadań publicznych. We wstępie do pracy zostało zawarte uzasadnienie wyboru tej problematyki z intencją Autora pracy by częściowo wypełnić lukę badawczą w zakresie problematyki niedoszacowania przepływów finansowych z budżetu państwa do samorządów. Niemniej w powyższym uzasadnieniu wyboru tematu pracy zabrakło, w mojej ocenie, kwestii dotyczących:

1. Jednoznacznego podkreślenia wagi podjętego tematu w świetle dotychczasowego dorobku nauki w zakresie nurtów szkół ekonomicznych i teorii finansów publicznych.
2. Wagi podjętej tematyki w kontekście dotychczasowego dorobku literatury przedmiotu – Doktorant dość lakonicznie jedynie stwierdza, iż to *”zagadnienie jest słabo rozpoznane, tak w literaturze naukowej jak i w praktyce samorządowej”*.

3. Podkreślenia unikatowości podjętego wyzwania badawczego pod względem przyjętego horyzontu czasowego do analiz tj. lat: 2010 – 2020 (uwagi dotyczące niestety braku konsekwencji w zachowaniu tej cezury czasowej przez Doktoranta zostaną omówione szerzej w pkt 2 recenzji).
4. Wskazania potencjalnego grona odbiorców, którzy mogliby być zainteresowani wynikami badań, co podkreśliłoby poza walorami poznawczymi pracy, także jej aplikacyjne atuty.

2. Ocena metodologicznej strony rozprawy

Uwaga generalna - założenia metodyczne pracy są zaprezentowane w dwóch jej różnych miejscach tj.: we wstępie oraz punkcie 1 ostatniego (5) rozdziału dysertacji (którego treść rozpoczyna się od strony 170! pracy). Przyjęty przez Doktoranta powyższy sposób „rozstrzelenia” tak kluczowych treści w pracy spowodował:

1. -Utrudnienie percepcji tych treści w kontekście spójności ich przedstawienia, co wywołało efekt atomizacji poszczególnych partii pracy doktorskiej; dodatkowo efektem ubocznym przyjęcia takiej koncepcji prezentacji treści są nieuprawnione powtórzenia treści dotyczące m.in. wyboru metody case study do analiz.
2. -Niedosyt informacyjny po zapoznaniu się z treścią pierwszego w kolejności fragmentu pracy dotyczącego założeń badawczych (wstęp) np. w zakresie wskazania przesłanek wyboru do case study 9 gmin.

2.1. Cele i hipotezy badawcze

Założenia badawcze pracy obejmujące m.in. cele i hipotezy badawcze zostały w pracy zaprezentowane we wstępie i stanowią na ogół dość spójną całość konceptyjną tzn. wpisują się w formułę tytułu dysertacji. Należy jednak podkreślić, że choć w tytule dysertacji użyto sformułowania ”jednostki samorządu terytorialnego”, to przyjęte w pracy analizy dotyczą w głównej mierze jednego szczebla JST tj. gmin, co najwyraźniej jest uwidocznione w treści rozdziału 5.

Cel główny dysertacji, został przez Doktoranta, dość ambitnie postawiony: *”ocena znaczenia i transparentności podziału środków między budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz ich wpływu na samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego”*. Należy zauważyć, że użycie w treści celu głównego słowa: ”wpływ” w pracach przygotowywanych w dyscyplinie: Ekonomia i Finanse wymaga szczególnej dbałości o właściwy dobór metod badawczych (komentarz do wykorzystanych w pracy metod

badawczych jest ujęty w pkt 2.2. recenzji). Do tak sformułowanego celu głównego zostało przyporządkowanych osiem celów szczegółowych (Doktorant niestety jako oznaczenia wyliczeń stosuje kropki!), które pod względem treści są poprawnie sformułowane i korespondują z układem treści zaprezentowanym w dysertacji. Wprawdzie postawione w pracy cele zostały osiągnięte, ale zgłoszone są uwagi do sposobu ich realizacji (por. pkt. 2.2. recenzji).

W pracy sformułowano trzy hipotezy. Uwzględniając fakt, iż według Ch. F. Nachmias, hipotezy badawcze muszą być:

- jasno sformułowane – należy zdefiniować pojęciowo i operacyjnie wszystkie zmienne;
- konkretne – należy określić jakie są związki pomiędzy zmiennymi;
- sprawdzalne za pomocą dostępnych metod;
- pozbawione elementów wartościujących - stronniczość badacza czy jego subiektywne preferencje nie powinny w żadnym wypadku wpływać na proces badawczy;

należy stwierdzić, że Doktorant dołożył dość starań by w dużym stopniu zadość uczynić tym wymagom. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na fakt, iż w formule hipotezy 3 jest użyte określenie: „czynniki pozamerytoryczne”, które nie zostało wyjaśnione. Wyjaśnienie tego typu pojęć jest niezbędne dla rzetelności przeprowadzenia weryfikacji hipotezy badawczej. Warto jednak podkreślić, że treść hipotez jest tak skonstruowana, że wynik ich weryfikacji nie jest przewidywalny z góry, co należy uznać za atut tej pracy. Ale należy także zauważyć, że w zakończeniu pracy wskazane treści hipotez są częściowo zmodyfikowane w porównaniu z wersją zamieszczoną we wstępie (co nie jest zrozumiałe dla recenzenta).

Konkludując wątek dotyczący hipotez warto wskazać, że od trafności i poprawności hipotezy badawczej zależy skuteczność przeprowadzonych badań oraz możliwość wykrycia rzeczywistych uwarunkowań, struktur i dynamiki badanych zjawisk.

2.2. Charakterystyka materiału badawczego i metod badawczych

Możliwość weryfikacji hipotez badawczych jest uzależniona m.in. od doboru:

- 1) danych (ich kategoryzacji; okresu badawczego z którego te dane pochodzą);
- 2) metod badawczych.

W zakresie doboru danych ujętych do analiz przez Doktoranta brak jest informacji w treści pracy jaki typ danych jest przedmiotem analiz (dane pierwotne/wtórne). Wprawdzie Doktorant na stronie 12 pisze: „*Podstawowym źródłem danych, na podstawie których przeprowadzone zostały badania, są sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010-2021*”, ale nie wskazuje jaki to typ danych. Ta identyfikacja

kategoryzacji danych jest z kolei o tyle istotna, że dobór metod badawczych jest właśnie powiązany z tą kategoryzacją. Kolejną kwestią osłabiającą ocenę tej części pracy doktorskiej jest opis obiektów badawczych. Doktorant wskazuje na stronie 10 pracy, iż „*Zakres podmiotowy i przestrzenny badania obejmuje gminy w Polsce. W Polsce, według stanu z 1 stycznia 2022r., istnieje 2477 gmin, w tym 1513 gmin wiejskich, 662 gmin miejsko-wiejskich oraz 302 gminy miejskie*”. Ale jeżeli spojrzeć się na konstrukcję hipotezy 1 to w jej treści jest mowa o jednostkach samorządu terytorialnego, a nie o gminach. Pamiętając o trójszczeblowym ustroju samorządowym w Polsce nieuprawnione byłoby utożsamianie JST wyłącznie z gminami. Ale jeżeli z kolei Doktorant nie utożsamiał na potrzeby hipotezy 1 JST z gminami to wykazany zakres podmiotowy badań nie koreluje w pełni z treścią hipotezy 1.

Kolejną kwestią dotyczącą danych jest okres badawczy z którego one pochodzą. W tym zakresie są dwie zasadnicze uwagi do pracy doktorskiej. Pierwsza uwaga dotyczy braku spójności w zapisie lat obejmujących okres badawczy. Na stronie 7 dysertacji jest zawarty zapis o przyjętym do analiz okresie: 2010 – 2020, z kolei na stronie 12 jest już wpisany okres 2020 – 2021, a w niektórych ujęciach analitycznych jest ujmowany także rok 2022 (por. tabela 2.5). Także w przytoczonym już w tym punkcie recenzji fragmencie pracy ze strony 10 liczebność gmin jest podawana według stanu na dzień 01.01.2022. Ponadto należy zaznaczyć, że w wielu ujęciach analitycznych są wybiórczo wykazywane lata z przyjętego okresu do badań. Dla przykładu brakuje wyjaśnień dlaczego :

- 1) w tabeli 3.2 i 3.3. są ujęte dane tylko dla roku 2010, 2015, 2019 i 2020?
- 2) na wykresie 3.4 jest uwzględniony tylko rok 2020? itp.

Druga uwaga dotyczy bardzo lakonicznego uzasadnienia wyboru okresu do analizy. W pracy na stronie 7 stwierdzono, iż” *W analizowanym przez Autora okresie (2010-2020) poziom dochodów własnych JST był w znaczący sposób uzupełniany przez system dotacji i subwencji z budżetu państwa*”. W przypadku pracy traktującej o przepływach pieniężnych pomiędzy JST a budżetem państwa należałoby znacznie bardziej wnikliwie to uzasadnienie zaprezentować, bo przy takim ogólnym zapisie równie dobrze można byłoby zawrzeć do analizy także okres przed 2010 r.

Gdy zaś chodzi o ocenę doboru metod badawczych to trzeba stwierdzić bardzo zróżnicowany poziom prezentacji treści na ten temat w pracy. Przyjęty przez Doktoranta indukcyjny model badawczy generalnie daje się obronić, ale pod warunkiem opisanie metod użytych w tych modelu. Podczas gdy w pracy wskazano wyłącznie ich nazwy i nie wskazano do jakiej części meritum pracy będą one miały zastosowanie. Wyjątek stanowi studium przypadku – ta metoda jest poprawnie i wystarczająco szczegółowo opisana. W pracy nie ma wprost zawartej odpowiedzi np. na pytanie:

jaka metoda została wykorzystana do ustalenia wpływu podziału środków między budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego na ich samodzielność finansową (por. treść celu głównego pracy).

Jeszcze nieco inny problem dotyczy zastosowania metody eksperckiej. W przypadku zastosowania tej metody do wyboru pięciu strumieni finansowych (por. rozdz. 4) na stronie 140 wskazano, iż: *”Autor dokonał doboru w efekcie eksperckich dyskusji w gronie władz samorządowych (wójtowie, burmistrzowie, skarbnicy oraz prawnicy reprezentujący samorządy), w których uczestniczył w ramach swojej pracy zawodowej”*. Tak zaprezentowany opis doboru celowego tych strumieni w żaden sposób ich nie specyfikuje na tle innych strumieni finansowych charakteryzujących gminy.

Innymi słowy część założeń metodycznych w pracy doktorskiej nie jest zaprezentowana w sposób, który by nie budził wątpliwości co do sposobu zweryfikowania poszczególnych hipotez – przy pomocy jakiej metody, na jakich obiektach badawczych i na jakiej ich liczebności tę weryfikację uczyniono. W tym miejscu warto bowiem podkreślić, iż przedmiot analiz z rozdziału 5 dotyczy kwestii subwencji ogólnej, rekompensat za utracony podatek od nieruchomości oraz zadań zleconych. A z kolei te zagadnienia nie są wprost ujęte w treści hipotez badawczych.

3. Konstrukcja i zakres pracy

Uwaga generalna: Doktorant wielokrotnie podkreśla w treści swej pracy, że ma ona charakter interdyscyplinarny (stosowane są w pracy różne zapisy w tej materii: prawno – ekonomiczny/ ekonomiczno – prawny charakter). Takie stanowisko wydaje się nieuprawnione, gdyż z samego faktu powoływania się przez Doktoranta na podstawy prawne dotyczące przepływów pieniężnych pomiędzy budżetem JST a budżetem państwa nie można wyprowadzać wniosku o takim charakterze pracy. Wszak zasada legalizmu w sektorze finansów publicznych wymusza odwoływanie się do podstaw prawnych by móc przeprowadzić w jakimkolwiek aspekcie analizę systemu finansów samorządowych w Polsce, w tym analizę zagadnienia szczegółowego jakim jest repartycja środków publicznych pomiędzy budżetem państwa a JST.

Praca doktorska składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz trzech załączników. Objętość pracy to 247 strony. Praca ma charakter teoretyczno – analityczny. Obie płaszczyzny uzupełniają się. Proporcje treściowe w układzie pracy są zróżnicowane – objętość stricte części analitycznej pracy jest mniejszościowa (obejmuje przede wszystkim rozdział 5 – strony: 170 - 216).

Ocena ogólna układu pracy jest dość pozytywna, przy czym nie stosuje się wyodrębnienia z szerszego ujęcia treści merytorycznej tylko jednego podpunktu (por. punkt 2.1 w rozdziale 4). Natomiast ujęcie problemowe zagadnień, zaprezentowane w pracy, charakteryzuje się zróżnicowanym poziomem intensywności co wpływa na ocenę poziomu jakości meritum dysertacji. Ujęcie problemowe (zdecydowanie wyżej oceniane) jest bardziej wyeksponowane w treści rozdziałów 4 i 5, które dotyczą sensu stricte zagadnień ujętych w tytule dysertacji pracy. Natomiast rozdziały przeglądowe: 1: *Istota i przesłanki funkcjonowania samorządu terytorialnego* oraz 2: *Finansowe przesłanki działalności samorządu terytorialnego* egzemplifikują poprawny przegląd literatury, ale w odbiorze czytelnicznym utrwalają jedynie znany już i dobrze opisany przegląd literatury dotyczący w ogóle ram funkcjonowania JST w Polsce. Odbiór treści w tych dwóch rozdziałach zawiera zdecydowanie za mało powiązań z głównym wątkiem pracy jakim jest repartycja środków publicznych pomiędzy JST a budżetem państwa. Ponadto ujęcie treściowe tytułów podrozdziałów w tych dwóch analizowanych rozdziałach skłania do skojarzeń z ujęciem leksykalnym pojęć z zakresu funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Ta część pracy mogłaby być znacznie lepiej „zagospodarowana” treściowo gdyby Doktorant przeprowadził analizę usytuowania problematyki repartycji środków publicznych pomiędzy JST a budżetem państwa w nurcie teorii szkół ekonomicznych oraz teorii finansów publicznych. Tego w pracy w ogóle nie zaprezentowano poza informacją na stronie 7 : „*Podjęta problematyka badawcza wpisuje się także w szerszy kontekst rozważań teoretycznych dotyczących ekonomicznej zawodności państwa (ang. governance failure). Jak wskazuje A. Lipowski, przyczyny zawodności państwa, podobnie jak w przypadku niedoskonałości rynku, przejawiają się w trzech sferach: alokacji zasobów, stabilizacji i podziału dochodów. Państwo dokonuje podziału dochodów, realizując m.in. funkcję redystrybucyjną*”. Powyższy wątek bardzo pożądaný w ocenie strony teoretycznej pracy doktorskiej jest wyłącznie przez Doktoranta zasygnalizowany.

W ocenie rozdziału 3: *Funkcjonowanie gmin w modelu samorządu terytorialnego w Polsce i implikacje ekonomiczne* na pochwałę zasługuje przede wszystkim treść zawarta na stronach 120 – 121, gdzie Autor zaprezentował wnioski wynikające z porównania międzynarodowego (w obrębie UE) w zakresie przedmiotowym rozprawy (w ramach treści punktu 2: *Zasady repartycji budżetu centralnego jako źródło zasilania budżetów gmin*). Pochwała wynika z faktu, iż umiędzynarodowienie treści zagadnień dotyczących funkcjonowania JST w Polsce, w tym ich systemów finansowania, jest stosunkowo rzadko podejmowane w literaturze przedmiotu.

Treść rozdziału 4: *Przekazywanie środków finansowych z budżetu państwa do gmin. Analiza mechanizmu repartycji*, jest interesująca poznawczo głównie ze względu na wybór

(metodą ekspercką – uwagi do prezentacji tej metody są zawarte w pkt. 2 recenzji) pięciu strumieni finansowych istotnych do analizy zjawiska repartycji środków publicznych pomiędzy JST a budżetem państwa. Natomiast istotną słabością treści tego rozdziału jest wyjaśnienie pojęcia repartycja wyłącznie w oparciu o słownik języka polskiego. Wytlumaczenie tego pojęcia powinno być przeprowadzone na gruncie literatury zgodnej z dyscypliną w której Doktorant ubiega się o stopień naukowy.

Treść rozdziału 5: *Implikacje ekonomiczne wysokości transferów z budżetu państwa do gmin. Wyniki badań własnych*, nie budzi większych wątpliwości merytorycznych. Rozdział ten stanowi najbardziej wartościowy fragment pracy doktorskiej co najmniej z dwóch powodów:

1. Układu analizy treści tego rozdziału poprzez omawianie w ramach case study sytuacji wybranych gmin w trzech odsłonach: diagnoza, konsekwencje, rozwiązanie. Analiza jest zaprezentowana z wykorzystaniem obliczeń dotyczących niedoszacowania środków przekazywanych gminom z budżetu państwa (część wyników w układzie tabelarycznym jest zasadnie wyniesiona do załączników).
2. Zróżnicowanego wykazu strumieni finansowych uwzględnionych do analiz: od strumieni dotyczących ogółu gmin (jak subwencja ogólna czy na zadania zlecone) po przykłady strumieni odnoszących się do wybranych gmin w Polsce (rekompensaty za utracony podatek od nieruchomości w związku z gruntami leżącymi na terytorium parków narodowych).

Zasadność zaprezentowanych w rozdziałach 1 – 5 cytowań (pochodzących z literatury przedmiotu) generalnie nie budzi zastrzeżeń. W niektórych miejscach pracy brak jest jednak wskazania źródeł danych zawartych w treści rozdziałów (np. dotyczące bezpłatnych usług dla seniorów w ramach programu: Viva Poznań - s. 167 pracy).

W zakończeniu zawarto dane dotyczące osiągnięcia zamierzonych celów badawczych ze wskazaniem sposobu ich realizacji, co stanowi oczekiwany standard prezentacji treści w tej części pracy. Uwagi od strony metodycznej do sposobu zaprezentowania w tej części pracy realizacji celów zostały przedstawione w pkt. 2 recenzji. Częściowo odmienna jest również formuła celu i hipotez badawczych zawarta w tej części pracy doktorskiej (co od strony metodycznej zostało skomentowane w pkt 2 recenzji) oraz nawiązywanie (w przypadku weryfikacji hipotezy 1) do przykładu reformy oświaty z 2017 r. na okoliczność braku korelacji pomiędzy przydzielaniem zadań a udziałem w finansach publicznych. Wszak sam Autor nie raz w swej pracy akcentował, że nie poddaje analizie części oświatowej subwencji ogólnej (jeden z przykładów wypowiedzi Autora na ten temat w treści pracy: „Ze względu na specyficznych charakter subwencji oświatowej, Autor rozprawy nie podjął badań empirycznych nad

kwestią ewentualnego niedoszacowania transferów do samorządów z tego tytułu.” – s. 156). W zakończeniu brakuje wniosków z badań kto i w jakim zakresie mógłby skorzystać z wyników badań Autora (np. można było zarekomendować działania dla JST jakie powinny one podejmować by sposób archiwizowania danych, w tym finansowych, był użyteczny na okoliczność ew. dowodzenia zasadności roszczeń wobec Skarbu Państwa z tytułu niedoszacowania wysokości transferów z budżetu państwa). Natomiast na pochwałę zasługuje sugestia Autora pracy w zakresie wyznaczenia kierunku dalszych badań w zakresie repartycji środków publicznych odnosząca się m.in. do analizy tego zagadnienia w zależności od typu administracyjnego gminy. Takie przyszłościowe ujęcie badawcze (jeżeli zostałyby zrealizowane) miałyby duże walory poznawcze i aplikacyjne.

Zaproponowany układ i zakres treści pracy doktorskiej jest pochodną bibliografii liczącej 167 pozycji, 30 aktów prawnych, 18 orzeczeń sądowych oraz 8 innych pozycji. Wsparcie pozycji bibliograficznych orzeczeniami sądowymi należy ocenić bardzo pozytywnie uwzględniając analizowany problem badawczy w dysertacji. Tym bardziej, że w wykazie tym zawarto orzeczenia zarówno Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dobór pozycji bibliograficznych jest dość poprawny gdy chodzi o złożoność problematyki. Wyjątek stanowi brak pozycji literaturowych w związku z zasygnalizowaną już kwestią potrzeby usytuowania problematyki repartycji środków publicznych w nurcie teorii szkół ekonomicznych. Autor posiłkował się również literaturą obcojęzyczną, choć jej nieduży udział można częściowo usprawiedliwić faktem trudności dokonywania porównań międzynarodowych w zakresie funkcjonowania JST w związku z istniejącymi różnicami ustrojowymi tych jednostek nawet w układzie UE. Dobór literatury w zakresie jej aktualności spełnia standard. W przypadku aktów prawnych, choć do ich wykazu nie zgłaszam zastrzeżeń, to jednak do zapisu ich promulgacji, już tak (por. uwagi do formalnej strony pracy).

Percepcję treści pracy ułatwia 36 zestawień tabelarycznych, 2 rysunki oraz 6 wykresów, których numeracja nie jest jednak ciągła w obrębie całej pracy (ciągłość zachowana jest w obrębie poszczególnego rozdziału). Sporządzony w pracy wykaz tabel, rysunków i wykresów wskazuje na dość mocno utrwalony u Doktoranta nawyk do nieuprawnionego powtarzania słów przy zachowaniu nagłówka porządkującego (np. pod nagłówkiem: Wykaz tabel jest 36 razy powtórzone słowo: „tabela” przy każdym tytule tabeli i jej numeracji). Sposób prezentacji zestawień tabelarycznych ma niestety niedociągnięcia. Do głównych mankamentów można zaliczyć:

1. Brak konsekwencji w wypełnianiu treścią poszczególnych pól w główce tabeli (puste pola w główce występują– np. w tabeli: 2.6; 2.7; 3.4; 3.5; 3.6; 4.4; 5.6; 5.8).
2. Konstruowanie tabel z jednym wierszem merytorycznym (dotyczy tabel: 5.6; 5.8; 5.9; 5.10).
3. Brak powtórzenia główki tabeli przy przepełnieniu tabeli na kolejną stronę (por. tab. 5.7).
4. Zapis danych finansowych jest wypośrodkowany co zniekształca odbiór rzeczywistej wartości danych w zestawieniu porównawczym (nie jest zachowany porządek zapisu typowy do ewidencji przepływów pieniężnych z separatorem dziesiętnym).
5. Zapisy źródłowe pod tabelami są skonstruowane w układzie noty bibliograficznej typowej dla sporządzania bibliografii (por. uwagi do konstrukcji przypisów dolnych w pracy – punkt 4 recenzji).

Natomiast gdy chodzi o umiejscowienie tytułów rysunków i wykresów to co do zasady są one umieszczane pod rysunkiem/wykresem, a nie jak to ma miejsce w recenzowanej pracy nad rysunkiem/wykresem.

4.Strona formalna pracy

Strona formalna treści pracy jest na ogół prawidłowa. Doktorant posługuje się dość dobrze operatem pojęciowym właściwym w dyscyplinie: Ekonomia i Finanse z pewnymi nielicznymi wtrętami nazewnictwa z nauk prawno - administracyjnych (np. z prawa procesowego – notoryjność). Niemniej jednak na kilka kwestii formalnych uwidoczniionych w pracy należy zwrócić uwagę:

1. W pracy są liczne potknięcia językowe dotyczące literówek czasami wywołujące odruch zdziwienia recenzenta (np. „... została zweryfikowana pożywnie” na s. 218).
2. W treści pracy zawarto słowa, których desygnatu pojęć w ogóle nie można zidentyfikować (np.: wraza na s. 27) lub ich użycie jest co najmniej dyskusyjne (np.: „...*najmniejszych JST – gmin...*” na s. 155)
3. W pracy są zawarte sformułowania o bardzo wątpliwej stylistyce w odbiorze (np.: „*Jeżeli samorząd terytorialny, jako podmiot władzy publicznej jest nosicielem przypisanych mu praw podmiotowych....*” na s. 4).

4. Konstruowanie fraz wyrazowych (pewnych skrótów myślowych), których zastosowanie w języku pisanim zniekształca odbiór merytoryczny treści pracy (np.: „.....*należy odnieść się do zadań województwa jako szczebla samorządu (na czele którego stoi marszałek)* na s. 45 –organ wykonawczy na szczeblu samorządu województwa jest kolegialny; „*Część wyrównawcza składa się z sumy kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej, a także z części równoważącej i oświatowej.*” na s. 145 – część wyrównawcza subwencji ogólnej nie składa się z części równoważącej i oświatowej).
5. Nieuprawniona personifikacja tabel w treści komentarzowej (np. na s. 191).
6. Stosowanie w części pracy nieprofesjonalnych oznaczeń do zapisu wyliczeń (kropki).
7. Konstrukcja przypisów dolnych zaprezentowana w pracy doktorskiej zatracą swoją specyfikę poprzez stosowanie układu noty bibliograficznej typowej dla sporządzania bibliografii (gdzie ma uzasadnienie sporządzanie noty według pierwszej litery nazwiska autora).
8. Brak domykania interpunkcyjnego zdań stanowiących treść przypisów dolnych.
9. Wielokrotne powtarzanie w przypisach tej samej treści promulgacji aktu prawnego, który jest poddawany analizie w wielu miejscach treści pracy. Taki sposób postępowania miałby sens gdyby Autor pracy zaznaczał przy kolejnym wpisaniu promulgacji zapis „dojścia legislacyjnego” np. do konkretnej nowelizacji aktu prawnego, który już wcześniej analizował (np. na potrzeby interpretacji danego fragmentu treści pracy) lub np. do zaznaczenia wprowadzenia do obiegu prawnego tekstu ujednoliconego danego aktu prawnego.
10. Niepoprawny zapis promulgacji występujący wielokrotnie w pracy „z późn. zm.” – zmiana jest z założenia późniejsza. Poprawnie powinno być: „ze zm.”
11. Przydałoby się aby strony parzyste pracy nie były wpisywane od strony grzbietu pracy bo w ten sposób jest utrudniony dostęp do paginacji.

Odrębną kwestią do odnotowania jest upodabnianie przez Doktoranta fragmentów treści pracy naukowej (do której zalicza się doktorat) do treści pism prawnoprawno – administracyjnych w zakresie cytowania przepisów prawnych. Najbardziej jaskrawo jest to zaprezentowane na stronie 161 dysertacji gdzie Doktorant skopiował z ustawy zapisy dotyczące przeznaczenia dotacji celowych (np.: „*na realizację projektów pomocy technicznej finansowanych z udziałem środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b*”) bez uczynienia jakiegokolwiek nawet najmniejszego odniesienia się merytorycznego do tych zapisów w

kontekście co najmniej wskazania jakich w rzeczywistości środków dotyczy ów zapis art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b.

5. Wniosek końcowy

Uwzględniając zakres uwag do pracy, ale doceniając także jej mocne strony stwierdzam, iż dysertacja spełnia na poziomie minimum wymogi stawiane rozprawom doktorskim wynikające z ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.). Praca prezentuje oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz stanowi samodzielne rozwiązanie tematu badawczego. Uwzględniając powyższe stawiam wniosek o dopuszczenie pracy Pana mgr. Tomasza Piotra Podleśnego *pt.: Repartycja środków finansowych pomiędzy budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce* do publicznej obrony.

Iwona Kowalska



Warszawa, dnia 1 września 2022 r.

Uchwała nr 297

Senatu Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie
z dnia 5 grudnia 2022 r.

w sprawie nadania mgr. Tomaszowi Piotrowi Podleśnemu
stopnia doktora

Na podstawie art. 179 ust. 2 i 3 pkt 2b ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.) w związku z art. 14 ust. 2 pkt 5 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, z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1.

Senat Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie nadaje mgr. Tomaszowi Piotrowi Podleśnemu stopień doktora w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie ekonomia i finanse.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Senatu
Rektor

dr hab. inż. Jacek Wróbel, prof. ZUT