

dr hab. Jarosław Dobkowski
prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie
Wydziału Prawa i Administracji UWM

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Piotra KUBALSKIEGO

pt. *Konstytucyjne standardy finansowania zadań*

jednostek samorządu terytorialnego

(Warszawa 2024, ss. 292)

W wykonaniu uchwały nr 603 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne z dnia 14 października 2024 r. w sprawie wyznaczenia recenzentów rozprawy doktorskiej oraz składu komisji przeprowadzających egzaminy doktorskie w przewodzie doktorskim mgr. Grzegorza Piotra Kubalskiego (Dziennik Uniwersytetu Warszawskiego, Rada Naukowa Dyscypliny Nauki Prawne, 2024, poz. 131), powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr. Grzegorza Piotra Kubalskiego, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej pt. *Konstytucyjne standardy finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, napisanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem i opieką naukową Pana prof. dr hab. Huberta Izdebskiego.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Kandydata zagadnienia naukowego,
2. Autor wykazał w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk prawnych (nauk społecznych), w dyscyplinie prawo (nauki prawne),
3. przedstawioną rozprawą Kandydat do stopnia naukowego potwierdził posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Oznacza to w całości, że oceniana rozprawa doktorska odpowiada kryteriom określonym w art. 13 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki¹, co pozostaje w związku z obowiązywaniem dyspozycji art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce².

Mając powyższe na uwadze opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Grzegorza Piotra Kubalskiego – po spełnieniu przez Niego pozostałych przewidzianych prawem warunków – do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W uzasadnieniu tego wniosku przedstawiam następujące argumenty, ale także uwagi i spostrzeżenia, jakie nasunęły mi się w czasie analizy treści pracy i opracowywania recenzji:

1. Wybór problemu badawczego i sformułowanie tematu dysertacji

Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonał właściwego wyboru przedmiotu swych badań. Podjęte zagadnienie naukowe jest bowiem aktualne i naukowo frapujące. Tematyka finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego charakteryzuje się dużą doniosłością prawną i to zarówno pod względem doktrynalnym, jak i legislacyjnym i wykonawczym oraz również i orzecznictwem. Mimo konstytucjonalizacji materii, wobec nieprecyzyjnego charakteru i ograniczonych możliwości oddziaływania na praktykę ustrojową, w tym proces stanowienia ustaw i judykaturę trybunalską określonych w tym przedmiocie zasad konstytucyjnych, w środowiskach politycznych i wśród działaczy samorządowych wywołuje wiele kontrowersji, przez co ma też względnie szeroki wymiar społeczny. Występujące kwestie naukowe i jurydyczne nie zawsze znajdują swoje odzwierciedlenie w piśmiennictwie prawniczym. Stąd też problem badawczy został wybrany trafnie. Jest on interesujący zarówno teoretycznie, jak i praktycznie. Stanowi przy tym istotny fragment porządku prawnego – cały czas niedostatecznie rozpoznany

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1789.

² Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.

i spetryfikowany z perspektywy nauk prawno-ustrojowych, a zwłaszcza nauki prawa samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie obranego przez Autora zagadnienia naukowego pozwala bowiem nie tylko odpowiedzieć na pytania dotyczące charakteru, treści i znaczenia standardów konstytucyjnych finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w sferze dochodów, jak i obowiązywania zasady adekwatności dochodów do zadań oraz poprawy jej funkcjonowania w praktyce ustrojowej, ale także szerszego spojrzenia na te standardy z perspektywy rozwiązań prawno-międzynarodowych i w kontekście porównawczym.

Zagadnienie naukowe zatem obiektywnie występuje i istniała nieodparta potrzeba jego naukowego opracowania.

Temat rozprawy doktorskiej oddający istotę tego zagadnienia został przy tym sformułowany prawidłowo – zarówno pod względem zgodności formalnoprawnej użytych pojęć, jak i pod kątem poprawności logicznej i systemowej. Tytuł dysertacji odpowiada zatem obszarowi podjętych i przeprowadzonych badań oraz jest zgodny z treścią recenzowanej dysertacji.

Szczególą satysfakcję sprawia, że dysertacja powstała w ośrodku warszawskim, z którym związani byli i są wybitni specjaliści, do których zaliczyć należy także promotora. Recenzowana rozprawa wypełnia poważną lukę w zakreślonym wyżej przedmiocie poznania naukowego. Do tego istotnie porządkuje dotychczasowe rozważania, wprowadzając wiele nowych pierwiastków twórczych.

2. Założenia rozprawy doktorskiej i użyte metody badawcze

Przedmiot rozprawy obejmuje z założenia całość problematyki standardów konstytucyjnych finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście ten zakres tematyczny charakteryzuje się swoją prawno-ustrojową specyfiką, która pozwala eksplorować zagadnienia szczegółowe oraz akcentować wyjątki od ogólnych reguł, zwłaszcza relacji przepisów ustawowych do zasady konstytucyjnej i ich oceny

oraz pozwala ustosunkować się do podnoszonych na tym tle wątpliwości prawnych i nieskuteczności rozwiązań normatywnych.

Istotną kwestią jest operacjonalizacja konstytucyjnej zasady adekwatności, co Kandydat właśnie postawił jako zagadnienie naukowe możliwe do rozwiązania w ocenianej rozprawie doktorskiej.

W związku z tym Autor określił cel rozprawy, jakim jest: „określenie procedury pozwalającej na ocenę dochowania zasady adekwatności (inaczej mówiąc testu adekwatności)” (s. 16).

Doktorant sformułował tezę główną, że na podstawie pogłębionej analizy przepisów Konstytucji RP jest możliwe sformułowanie testu adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego, umożliwiającego efektywną ocenę dokonywanych zmian prawnych (s. 16), której udowodnienie było osobnym celem pracy (s. 263).

W ślad za tym postawił szereg hipotez badawczych wymagających zweryfikowania w toku pracy, a w tym hipotezy umożliwiające skonstruowanie testu adekwatności i hipotezy umożliwiające weryfikację testu adekwatności. W ramach tych pierwszych wyróżnił dalsze jak: hipotezy powiązane z systemem zadań jednostek samorządu terytorialnego (źródłem zadań publicznych może być nie tylko wola władz centralnych, lecz również wola zdecentralizowanej władzy publicznej; zasada pomocniczości wyrażona w języku ekonomicznej analizy prawa jest narzędziem do oceny zasadności zmian w zakresie zadań i kompetencji; wynikający z Konstytucji RP podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone jest niewystarczający na potrzeby oceny zachowania zasady adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego; pojęcie zmiany w zakresie zadań i kompetencji nie ogranicza się wyłącznie do przypadku przekazania nowych zadań i kompetencji), hipotezy powiązane z systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego (zasada ustawowej regulacji źródeł dochodów wyklucza kwotowe ustalanie zmian w dochodach; użyte w art. 167 ust. 2 Konstytucji pojęcia „dochodów własnych”, „subwencji ogólnej” i „dotacji celowej” należy interpretować autonomicznie, w oderwaniu od definicji tych pojęć zamieszczonych w ustawie o

finansach publicznych), hipotezy powiązane z cechą adekwatności (adekwatność jest oceniana nie tylko w danej chwili czasu, ale również na przyszłość; adekwatność wymaga powiązania rodzaju dochodów i wydatków; brak środków w systemie finansów publicznych nie jest uzasadnieniem dla zaniżenia kwoty środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego; adekwatność nie wymaga uwzględniania rzeczywistej sytuacji każdej z jednostek z osobna). W ramach tych drugich wyróżnił natomiast hipotezę związaną ze stosowalnością testu adekwatności (test adekwatności może posłużyć do oceny dokonywanych zmian prawnych), hipotezy związane z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (nałożenie formalnego ciężaru dowodu na podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma umocowania w przepisach prawa, a tym samym obowiązek przedstawienia analiz umożliwiających ocenę skutków uchwalonych przepisów ciąży również na prawodawcy; test adekwatności jest możliwy do zastosowania w przypadku spraw rozpatrywanych do tej pory przez Trybunał Konstytucyjny i prowadzi do praktycznych wniosków) (s. 16-18).

Pozytywna weryfikacja powyższych hipotez ma prowadzić do udowodnienia tezy głównej. Można dyskutować, czy powyższe stwierdzenia pod względem metodologicznym stanowią typowe hipotezy – w sensie szczególnego rodzaju pytań badawczych, czy raczej są to tezy niższego rzędu, które Autor będzie nie tyle weryfikował, co je potwierdzał lub zaprzeczał.

Stanowisko Autora oddające jego koncept można zrekonstruować także analizując strukturę podziału treści na jednostki redakcyjne.

Po tym wszystkim widać także próbę całościowego opracowania tematu od strony przedmiotowej i metodologicznej. Podjęcie się twórczego opracowania zagadnienia z perspektywy nauki prawa samorządu terytorialnego, które ma w gruncie rzeczy charakter kompleksowy z uwzględnieniem związkowych aspektów wynikających z innych gałęzi prawa oraz innych dziedzin i dyscyplin naukowych, jak w szczególności ekonomia i finanse, nauki o polityce i administracji, nauki socjologiczne oraz psychologia z uwzględnieniem różnorodnej i przez to niejednorodnej praktyki legislacyjnej i orzeczniczej zasługuje na pełną aprobatę.

Autor dość wyraźnie zarysował pole badawcze i określił płaszczyzny rozpatrzenia tematu. Przyjmuje poniekąd słuszne podejście badawcze, gwarantujące pewien obiektywizm dokonywanych ocen. Choć do osiągnięcia złożonych celów pracy nie potrzeba było przeprowadzania holistycznych analiz, ale wystarczyło skupienie uwagi na sprawach podstawowych, to Autor stara się oświetlić temat w sposób wieloaspektowy. Taki sposób postępowania badawczego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy.

W pracy, obok klasycznej egzegezy zasad konstytucyjnych, oparto się o wyniki studiów literatury a także przeanalizowano wyniki badań własnych w zakresie orzecznictwa, w tym także – co należy odnotować – wypowiedzi przedstawicieli innych specjalności aniżeli nauka prawa. Główny ciężar został jednak położony na analizy prawne, przez co praca jest z zakresu nauki prawa.

Położenie głównego nacisku w pracy na dociekania metodą hermeneutyczną i metodą dogmatycznoprawną należy uznać za prawidłowe. Dogmatyka prawnicza obejmuje to nie tylko analiza tekstów normatywnych, ale również bazowanie na wskazaniach doktryny prawniczej oraz judykatury. Nie wszystkie analizy orzecznictwa można uznać za badania dokonane metodą prawno-empiryczną bo mogą takowe być częścią badania dogmatyczno-prawnego. Analizowanie istniejących rozwiązań prawnych na tle orzecznictwa także wpływa na proces ich wyjaśnienia w faktycznym ich funkcjonowaniu. Autor zadeklarował, że nie będzie prowadził badań metodą prawno-porównawczą a wykorzysta tylko elementy komparatystyki prawniczej. Komparatystyka prawnicza również dużo wnosi do zrozumienia rodzimych rozwiązań prawnych. Dobór państw został wyjaśniony i wrażenia, że jest to kwestia przypadku.

Koncepcja badań na tle ogółu treści nie budzi wątpliwości. Lektura rozprawy nie wymagała zbyt dużego wysiłku, bo łatwo można było wczuć się w tok myślowy Autora.

Przyjęte założenia i użyte metody badawcze lokują dysertację w kategorii prac bardziej źródłowych aniżeli *stricte* teoretycznoprawnych (doktrynalnych). To wstępne przekonanie ugruntowuje lektura recenzowanej pracy. Jest to opracowanie

o walorach dogmatyczno-prawnych, uwzględniające i oceniające najważniejsze rozwiązania konstytucyjne z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ale również istniejącego w badanym obszarze stanu wiedzy naukowej z zakresu nauk prawnych i związkowych dziedzin i dyscyplin naukowych oraz przy uwzględnieniu wyników spostrzeżeń własnych.

Stwierdzam, że przekazana mi do recenzji rozprawa jest interesująca pod względem metodologicznym i merytorycznym, albowiem postawione przez Kandydata cele zostały zrealizowane w trakcie prowadzonych badań, których plon stanowi oceniana rozprawa.

3. Konstrukcja pracy

Fragmentacja treści dysertacji na rozdziały i podrozdziały nie jest dowolna, a tytuły jednostek redakcyjnych odzwierciedlają zawarte w nich treści. Struktura podziału rozważań jest przy tym odpowiednia do przedmiotu pracy, a tak skomponowana całość jest pod tym względem logiczna i spójna.

Zapoznanie się ze spisem treści wywołuje pozytywne wrażenie naukowe. Praca pod tym względem jawi się jako dość jednorodnie usystematyzowana – całość dzieli się na rozdziały, które zazwyczaj dzielą się na jednostki redakcyjne niższego rzędu. Pod kątem struktury wewnętrznej dysertację należy uznać za właściwie skonstruowaną i – w kontekście podziału treści – za zachowaną w dość odpowiednich proporcjach.

Analizując temat autor rozwinął temat w pięciu rozdziałach merytorycznych, w których tytuły i śródtytuły wewnętrznych części obrazują myśl przewodnią i drogę poznania naukowego.

W kolejnych rozdziałach autor przedstawia takie kwestie, jak: *Zadania publiczne realizowane przez samorząd terytorialny; Konstytucyjne standardy odnoszące się do dochodów jednostek samorządu terytorialnego; Konstytucyjny standard odpowiedniości dochodów do zadań; Zasada adekwatności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego; Konstytucyjne standardy finansowania zadań JST na tle rozwiązań międzynarodowych i europejskich.*

Rozwinięcie pracy, znajdujące się w powyższych w rozdziałach, zostało poprzedzone wstępem, obejmującym także założenia badawcze, zawartym we *Wprowadzeniu*. Całość zwięźcują uwagi i konstatacje finalne, zawarte w *Zakończeniu*, odnoszące się do celów pracy oraz wyartykułowanych na wstępie stwierdzeń (ujętych technicznie jako hipotezy badawcze, które w toku rozważań zostały potwierdzone), a będące głównym celem pracy skonstruowanie testu adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu zostało osiągnięte oraz wykazane i to w zakresie możliwym do praktycznego wykorzystania, zarówno na poziomie prac legislacyjnych, jak i przy analizie konstytucyjności poszczególnych zakwestionowanych przepisów.

Oceniając w tym aspekcie konstrukcję pracy, należy stwierdzić, że struktura dysertacji odpowiada autorskiej koncepcji ujęcia tematu.

W pracy wyodrębniono jednostkę redakcyjną (*Wykorzystane źródła i literatura*) obrazującą zgromadzoną i użytą bazę bibliograficzną, na którą składają się wykazy: *Akty prawne* (zawierające akty normatywne prawa polskiego i prawa obcego oraz projekt ustawy), *Orzecznictwo* (zawierające judykaty Trybunału Konstytucyjnego), *Publikacje* (zawierająca wykorzystane pozycje piśmiennictwa).

Niemniej konstruując wykaz *Akty prawne* trzeba było ująć tam wszystkie wykorzystane akty normatywne, w tym akty prawa międzynarodowego, a w szczególności Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, a wszystkie wskazane akty prawne przyporządkować stosując kryterium hierarchii źródeł prawa i dopiero w obrębie poszczególnych grup kryterium chronologii. Innymi słowy, nie wiadomo dlaczego niektóre akty rangi konstytucyjnej są potraktowane jako ustawy zwykłe, a wszakże są to ustawy zasadnicze (konstytucyjne), idące w hierarchii źródeł prawa przed ustawami. W wykazie *Orzecznictwo* należało także podać – tam gdzie to możliwe – wszystkie publikatory urzędowe. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego są ogłaszane także w Dzienniku Ustaw. W wykazie *Publikacje* w przypadku prac zbiorowych należało konsekwentnie podawać tytuł samodzielnej części wydawnictwa i jej autora lub autorów.

Stan prawny według którego przygotowano rozprawę pozostaje możliwy do zweryfikowania. Zamieszczone publikatory, w których ogłoszono teksty jednolite aktów normatywnych zostały podane prawidłowo, a treść poszczególnych regulacji przywołana w zasadniczych rozważaniach odpowiada aktualnemu stanowi prawnemu. Referencje zawarte w przypisach nie wywołują większych obiekcji.

W odpowiednim wykazie Autor wskazuje blisko 279 publikacji naukowych, w tym przede wszystkim z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa finansowego, prawa samorządu terytorialnego. Spora jest też liczba przywołanych aktów prawnych i judykatów istotnych dla opracowania rozprawy. Zdaniem recenzenta, zgromadzony i wykorzystany materiał źródłowy jest znaczny, co należy ocenić pozytywnie. Bazę źródłową recenzowanej rozprawy można w tym kontekście uznać za kompletną, podkreślając przy tym prawidłowość przeprowadzonej kwerendy. Liczba przypisów umieszczona w tekście podstawowym recenzowanej rozprawy wynosi 719, choć nie ma tam przypisów porównawczych i dygresyjnych, ale stanowią one zwykłe referencje źródłowe.

Oznacza to, że poglądy naukowe Autora kształtowane są nie tylko na podstawie studiów literatury przedmiotu, ale także analizy materiału normatywnego oraz badań orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W sposób umiejętny wszystko to łączy z własnymi stwierdzeniami. Świadczy to o zdobyciu – stosownie do poziomu zaawansowania – umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i posiadaniu ogólnej znajomości podstaw pisarstwa naukowego.

4. Ocena pracy pod względem formalnym

Od strony formalnej – biorąc pod uwagę obszerność dysertacji – praca została napisana prawidłowo. Język jakim napisano rozprawę jest poprawny i zrozumiały. Autor stara się nadać swym wypowiedziom postać opisów i stwierdzeń.

W toku wielokrotnej lektury pracy rażących błędów formalnych i dyskwalifikujących błędów rzeczowych nie stwierdzono. Występują natomiast nieliczne potknięcia językowe i błędy interpunkcyjne oraz omyłki pisarskie. Zdarzają

się również wyjątkowo drobne uchybienia w przypisach i referowaniu źródeł. Korekta została zatem przeprowadzona w odpowiednim zakresie. Przekazany do recenzji egzemplarz rozprawy, zawiera tekst, który jest też w zasadzie prawidłowo „złamany”. Spis treści jest zupełny. Rozdziały pracy stanowią samodzielne jednostki redakcyjne i rozpoczynają się od nowej strony. Niemniej, zestawienia tabelaryczne przekraczające jedną stronę powinny być jednak przeniesione jako załączniki do aneksu.

Powyższe zastrzeżenia natury formalnej nie mają jednak istotnego znaczenia dla jasności całościowego przekazu i w istotny sposób nie wpływają na pozytywną ocenę merytoryczną rozprawy.

5. Uwagi szczegółowe

Sformułowana w osnowie recenzji ogólnie pozytywna ocena rozprawy doktorskiej nie oznacza, że jako recenzent nie mam do niej uwag szczegółowych. Zadaniem recenzenta jest również zwrócenie uwagi na kwestie budzące wątpliwości, skłaniające do dyskusji oraz sprawy wymagające szerszego oświetlenia, czy też ponownego rozpatrzenia.

Wydaje się, że tytułowa kwestia mogłaby zostać postawiona także trochę szerzej. Jeśli tytuł rozprawy zapowiada analizę standardów konstytucyjnych finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego to należałoby bardzo wyraźnie określić charakter prawny tych zasad konstytucyjnych, które składają się na owe standardy, a co za tym idzie określić jakie te standardy są i może nawet starać się je odpowiednio ponazywać.

Uważam też, że dynamiczną zasadę adekwatności należy rozpatrywać w ścisłej łączności z zasadą decentralizacji terytorialnej, a zatem art. 167 ust. 4 Konstytucji RP trzeba analizować w związku z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Zasada decentralizacji terytorialnej ma charakter zasady ustrojowej, ale też posiada swoją wewnętrzną dynamikę, w której decentralizacja terytorialna ma być postrzegana jako proces ciągły.

Poruszając się w kręgu uwarunkowań konstytucyjnych zabrakło refleksji nad genezą regulacji w ustawie zasadniczej statycznej i dynamicznej zasady adekwatności.

Nie było to bowiem proste recypowanie standardów europejskich, określonych w postanowieniach art. 9 ówczesnej Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Z pewnością zaważyły także doświadczenia własne, w tym przedwojenne permanentne dyskusje wokół naprawy finansów komunalnych. Nawet jeśli aktualnie występują tendencje w sądownictwie prawa publicznego do przeprowadzania ocen *ex post* – w całokształcie obowiązującego w danym miejscu i czasie prawa, a nie przez pryzmat aprioryczne przyjmowanych pewnych założeń to interesujące naukowo powinno być zawsze *ratio legis*. Pytanie: jakie cele ustrojodawca chciał osiągnąć za pomocą zasady adekwatności nadal pozostaje otwarte.

Warto także zwrócić uwagę na zjawisko „konstytucjonalizacji” zasady adekwatności. Jeśli na teoretycznoprawne pojęcie konstytucji składa się specjalna forma i szczególna treść, które wyróżniają tego typu akt, to z pewnością na czas uchwalania Konstytucji RP zasada adekwatności nie stanowiła uniwersalnej materii konstytucyjnej. Jednakże ogólny rozwój konstytucjonalizmu, a zwłaszcza działalność organów i instytucji Rady Europy przyczynia się do rozszerzania tzw. minimum konstytucyjnego właśnie o sprawy ustroju władz lokalnych i regionalnych. Polskie rozwiązania konstytucyjne w tym zakresie, łącznie z zasadą adekwatności są bardzo dobrze oceniane i podawane wręcz jako dobrą praktykę ustrojową w kontekście konstytucyjnego umocowania samorządu terytorialnego (*Local and regional democracy in Poland*, Rec. 373 (2015); *Local and regional democracy in Poland: Explanatory memorandum*, Strasburg 2015, s. 10 i n.; *Compilation of Venice Commission opinions concerning constitutional and legal provisions for the protection of local self-government*, Strasburg 2016, ss. 24; *Comparative analysis on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States on the basis of the recommendations on local and regional democracy in member States adopted by the Congress*, Starsburg 2017, s. 4 i n.).

Zachodzące procesy tego typu wpływają również na rozwój poglądów naukowych na teorię konstytucji (co widać chociażby po lekturze nowszych podręczników z prawa konstytucyjnego), ale co istotne: zasada adekwatności – co wykazał sam Autor, ale tego nie wyeksponował jako ustalenia naukowego – staje się coraz częściej samoistnym standardem konstytucyjnym.

Być może wraz z rozwojem doktryny prawa do samorządu terytorialnego jako prawa przysługującego wspólnotom terytorialnym, uznanym przez państwo za wspólnoty samorządowe, zasada adekwatności wykroczy poza ramy dotychczasowej normy (dyrektywy) programowej, bo gwarancje konstytucyjne nie są adresowane do organów jednostek samorządowych, lecz właśnie do „ogółów mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowiących z mocy prawa wspólnoty samorządowe”, bo to są w istocie konstytucyjne podmioty samorządu terytorialnego, co również zauważa już na początku Kandydat, ale tego wątku dalej zbytnio nie rozwija.

Należy również wskazać, że zasady samorządu terytorialnego, zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego stosuje się do wspólnot lokalnych i ewentualnie regionalnych, co również nie pozostaje bez znaczenia w konstruowaniu prawa do samorządu terytorialnego, a co za tym idzie oglądu zakresu podmiotowego zasady adekwatności.

Warto było także na standardy europejskie, określone w postanowieniach art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego spojrzeć dynamicznie. Choć paragrafy 1, 2 i 3 należą do czternastu najważniejszych zasad Karty to jednak formalnie nie muszą znaleźć się w przyjmowanym przez państwa-strony „dekalogu”. Jeśli jednak spojrzymy na postanowienia późniejszej Europejskiej karty samorządu regionalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 czerwca 1997 r., która co prawda nie weszła w życie, to jednak postanowienia jej art. 14, kreujące zasadę adekwatności są szersze, a przewidziane art. 20 możliwe wyłączenia stosowania nie dotyczą tej zasady. Podobne podejście widać także w projekcie Światowej Karty Samorządu Lokalnego, który – co prawda – wobec stanowiska USA oraz Chin i po części Japonii pozostawiono na razie bez dalszego biegu, lecz akcentuje się tam już w preambule potrzebę ciągłego wzmocnienia potencjału finansowego władz lokalnych. Standardy europejskie mimo funkcjonowania dotychczasowych formułach redakcyjnych z biegiem czasu zmieniają swoją treść, co należy zauważać w procesie ich aktualnej interpretacji oraz wskazania ich roli i znaczenia w określonym miejscu i czasie.

Rozumiem też, że trudno w rozprawie doktorskiej – ze względu na rangę ustawy zasadniczej i należny szacunek do Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej – formułować rekomendacje jej zmian, ale jeśli temat rozprawy obejmuje standardy konstytucyjne finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, to należało bardzo wyraźnie wskazać, że ramy pracy wyznaczone są płaszczyzną *de lege lata*, a sformułowane wnioski odnoszą się do obowiązującego prawa, a niektóre z nich stanowią postulaty *de sententia ferenda*.

Może warto było także poczynić refleksję ogólniejszą, która określiłaby znaczenie zasady adekwatności w definiowaniu istoty samorządu terytorialnego. Można tu przypomnieć przedwojenne ale na wskroś nowoczesne pod tym względem określenie pojęcia samorządu dr. Henryka Dembińskiego: *Samorząd to nie pośredniczenie pomiędzy aparatem zawodowej biurokracji rządowej i obywatelem, to nie rada przyboczna władz administracji ogólnej, to w granicach określonych prawem samodzielne i na własnych źródłach podatkowych oparte sprawowanie władzy publicznej przez wybranych przedstawicieli, będących w żywym i stałym kontakcie z ogółem obywateli, pod systematyczną kontrolą tego ogółu i przy jego masowej współpracy w lokalnych organach administracji samorządowej. Chcąc spełnić główne swe zadanie, czyli zbliżyć państwo do mas ludowych samorząd nie może być dodatkowym etapem na drodze od rządu do pojedynczego obywatela, nie może być megatonem władzy centralnej. Powinien być samodzielnym, wyposażonym w środki przymusu i niezbędny zakres swobodnego uznania, ośrodkiem dyspozycji politycznej, gospodarczej i kulturalnej na określonym wycinku terytorium* (H. Kora [właśc. Dembiński], *Demokracja i samorząd*, „Życie Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, Stowarzyszenia »Szklane Domy« Oddziału Robotniczego Towarzystwa Przyjaciół Dzieci na Żoliborzu i Gospody Spółdzielczej” 1938, nr 11, s. 216). Być może zasada adekwatności powinna zostać uznana za cechę, która powinna zostać utrwalona w definicjach istoty samorządu terytorialnego, choćby o charakterze opisowym.

Warto powyżej zasygnalizowane problemy teoretycznoprawne uczynić przedmiotem dalszych badań.

Mimo tych uwag przeprowadzone badania doprowadziły Autora do sformułowania ważkich spostrzeżeń, konkluzji i wniosków, które recenzent – mimo niekiedy własnego poglądu – z perspektywy lektury pracy, jako prawidłowo sformułowane i odpowiednio udowodnione, podziela.

6. Podsumowanie

W podsumowaniu uwag recenzyjnych stwierdzam, że przedłożona rozprawa jest opracowaniem trudnego, a równocześnie istotnego zagadnienia naukowego. Oczywiście, jak każda lektura, wywołuje pytania i wątpliwości, które nie wpływają jednak na wyrażoną na wstępie pozytywną ocenę merytoryczną.

Konkluzja końcowa

Konkludując, rozprawa doktorska Pana mgr. Grzegorza Piotra Kubalskiego, pt. *Konstytucyjne standardy finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, mimo zgłoszonych uwag, zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi wzbogacenie nauk prawno-ustrojowych, w tym nauki prawa samorządu terytorialnego o samodzielne rozwiązanie aktualnego zagadnienia naukowego. To wszystko uzasadnia stwierdzenie, że rozprawa odpowiada ustawowym wymogom stawianym pracom doktorskim.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Kandydata do niższego stopnia naukowego do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Olsztyn, dnia 6 listopada 2024 r.

Małgorzata Dobkowska