Dr hab. Marcin Miemiec, prof. UWr.
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Pawła Mańczyka
Status prawny organów gminy i jego wpływ na zakres, formy i instrumenty lokalnego władztwa daninowego
Szczecin 2017 r., str. 446

I.

Rozprawa doktorska mgra Pawła Mańczyka została przygotowana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego pod kierownictwem naukowym prof. US dr hab. Małgorzaty Ofiarskiej. Jest to praca ambitna, której celem jest analiza pozycji prawnej organów gminy i jej wpływu na zakres, formy i instrumenty władztwa daninowego oraz nadzoru i kontroli sądowej w tym przedmiocie. Z tytułu rozprawy wynika, że ma ona charakter interdyscyplinarny, czyli ustrojowoprawny, mieszcząc się na gruncie prawa administracyjnego, a także podatkowoprawny, mieszcząc się na gruncie szeroko rozumianego prawa finansów publicznych.

Na temat samorządu terytorialnego od jego restytucji w Polsce powstała obfitość prawniczych opracowań naukowych. Obejmują one zwykle oddzielnie problematykę ustrojową w obszarze badawczym prawa administracyjnego bądź problematykę prawa finansów publicznych czy prawa podatków i opłat lokalnych. W literaturze z zakresu prawa finansów publicznych kwestie ustrojowoprawne omawiane są marginalnie. W literaturze z zakresu prawa administracyjnego kwestie finansowoprawne nie stanowią przedmiotu zainteresowania. W podręcznikach z prawa samorządu terytorialnego dominują natomiast kwestie ustrojowoprawne, a problematyka finansowoprawna jest zwykle wzmiankowana w części obejmującej gospodarkę finansową czy dochody jednostek samorządu terytorialnego. Jeden z nielicznych wyjątków w tym zakresie stanowią opracowania autorstwa bądź współautorstwa pani prof. Małgorzaty Ofiarskiej.

Można więc stwierdzić, że recenzowana praca mieści się w nurcie badawczym Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

II.

Temat rozprawy, podejmowany wielokrotnie lecz fragmentarycznie w literaturze prawniczej w różnych jego odniesieniach, daje wciąż możliwość rozwoju naukowego. Na polskim rynku wydawniczym nie stwierdziłem monografii na tak sformułowany temat. Problematyka badawcza podjęta w rozprawie jest aktualna. Godne podkreślenia jest także to, że w demokratycznym państwie prawnym kwestie ustrojowoprawne i finansowoprawne samorządu terytorialnego jako ważnej części administracji publicznej należą do zagadnień podstawowych.

Naukę prawa można uprawiać badając i oceniając jej dorobek bądź prowadząc analizę dogmatyczną. Druga możliwość jest oparta o badanie wybranego fragmentu porządku prawnego z pomocą pojęć - narzędzi wypracowanych przez naukę prawa, a następnie wniesienie rezultatów ich zastosowania do dorobku nauki prawa. Przedmiot pracy z uwagi na jego złożony charakter wymagał analizy z zastosowaniem różnych metod badawczych. Wynika to z istotnych do wyjaśnienia kwestii teoretycznoprawnych, a także praktycznoprawnych w obszarze zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa. W tym celu zastosowano w rozprawie różne metody badawcze, nazwane przez Autora dogmatyczno-egzegetyczną i analityczną, a dla zasygnalizowania ewolucji niektórych instytucji prawnych metodę historyczną. Należy stwierdzić, że metody badawcze wybrane przez Autora dla realizacji jego zamierzenia doktorskiego są trafne. Istotne jest też, że Autor jest osobą dysponującą umiejętnościami badania zarówno ustroju administracji publicznej, jak i problematyki finansowoprawnej, czyli jest w stanie intelektualnie sprostać przyjętemu zamierzeniu badawczemu.

Biorąc to pod uwagę, należy temat recenzowanej pracy doktorskiej uznać za wartościowy, potrzebny i ciekawy, dający możliwość pogłębienia badań nad prawem obowiązującym oraz wskazania celowości czy możliwości dokonania w nim zmian.

III.

Przyjęte przez Autora zamierzenie badawcze znajduje uporządkowany i konsekwentny wyraz w treści i kolejności prowadzonych rozważań.

W dwóch początkowych rozdziałach rozprawy omówiono kwestie o charakterze wyjściowym dla rozważań w głównym ich nurcie. Materiał ten jest rezultatem rzetelnej analizy wykorzystanej przez Autora bogatej literatury przedmiotu z zakresu nauki prawa administracyjnego, prawa finansowego, prawa samorządowego i prawa konstytucyjnego. Autor zbadał też akty normatywne - konstytucję i samorządowe ustawy ustrojowe,

przede wszystkim ustawę o samorządzie gminnym, w mniejszym natomiast zakresie orzecznictwo, analizie którego poświęcony jest odrębny rozdział rozprawy.

W rozdziale I scharakteryzowano pozycję ustrojową gminy w polskim samorządzie terytorialnym. W tym kontekście dokonano analizy znaczenia terminu „samorząd terytorialny", podkreślono podstawową rolę gminy w systemie samorządu terytorialnego w Polsce. Uzasadniono to przyjętym modelem ustroju terytorialnego państwa opartego o zasadę decentralizacji władzy publicznej. Zbadano ewolucję konstytucyjnej regulacji samorządu terytorialnego w Polsce od jego reaktywacji w 1990 r. Scharakteryzowano pojęcia „zadanie", „kompetencja" i „zakres działania" w kontekście władczych kompetencji organów gminy. Wyjaśniono znaczenie domniemania właściwości na rzecz gminy i przedstawiono kategoryzację zadań wykonywanych przez organy administracji publicznej. Ponadto omówiono pozycję ustrojową organów gminy (stanowiącego i wykonawczego) oraz układ relacji pomiędzy tymi organami. Daje to przejrzysty kompletny obraz badanej problematyki.

Co do terminologii, trzeba wskazać, że Autor posługuje się terminem „instrument" w różnych kontekstach, nie tylko w znaczeniu użytym w tytule rozprawy, a więc: „instrument nadzorczy" (s. 42), „instrumenty wykonywania zadań" (s. 53), „prawne instrumenty, jak umowa cywilnoprawna czy porozumienie administracyjne" (s. 88), „instrumentu – władztwa finansowego gminy" (s. 88), „takim instrumentem jest prawo ustanawiania danin publicznych" (s. 117), „instrument usuwania niejasności co do prawa" (s. 276), „za pomocą elektronicznych instrumentów płatniczych" (s. 341), „gmina powinna posiadać realne instrumenty". Można dokonać w tym przedmiocie pewnych uściśleń, korzystając np. z monografii autorstwa J. Supernata, Instrumenty działania administracji. Studium z nauki administracji, Wrocław 2005.

Autor rozważając problematykę ustrojową terenowej administracji publicznej przyjmuje dość rozpowszechniony podział: władza państwowa - władza samorządowa (np. s. 51), historycznie rzecz ujmując, sugeruje to jakiś rodzaj opozycji tych władz. Jest to pewien skrót myślowy, ale niefortunny. W demokratycznym państwie prawnym samorząd jako forma ustrojowa administracji zdecentralizowanej jest bowiem także państwowy, nawet gdyby przyjąć za podstawę wyróżnienia jego element korporacyjny samorządu. W tym zakresie nie chodzi bowiem o relację: „niepaństwowy" samorząd terytorialny - władza państwowa, a o relację: administracja samorządowa - administracja rządowa, czyli o podział wynikający z dualizmu ustrojowego terenowej administracji publicznej, polegający na oddzieleniu organizacyjnym terenowej administracji rządowej od terenowej administracji samorządowej. Trzeba podkreślić, że podział administracji

gwarancję samorządności gminy. Władztwo finansowe (*Finanzhoheit*), finansowe i budżetowe (*Finanzhoheit und Haushaltshoheit*) bądź finansowe i daninowe (*Finanzhoheit und Abgabenhoheit*) daje organom gminy kompetencje do prowadzenia samodzielnej gospodarki dochodowej i wydatkowej w ramach ustawowo uporządkowanego, planowego systemu budżetowego oraz prawo do odpowiedniego wyposażenia finansowego. Niekiedy wyróżnia się także odrębne władztwo podatkowe (*Steuerhoheit*).

W ramach tak rozumianego władztwa organy gminy mają jednak kompetencje nie tylko do prawnie samodzielnego kształtowania i poboru lokalnych danin publicznych. Zarządzają też bowiem mieniem komunalnym, planują wydatki i decydują o sposobie wydatkowania środków będących w ich dyspozycji. Można zauważyć, że w takich sytuacjach chodzi o władanie majątkiem, rzeczami, bliskie cywilistycznemu rozumieniu tego terminu, a nie o władztwo w sensie publicznoprawnym, a więc o *dominium,* a nie o *imperium.*

Oczywiście w tym zakresie występuje także władztwo publicznoprawne, ale głównie wobec gminy. Gospodarowanie mieniem komunalnym czy wydatkowanie środków finansowych gmin są bowiem podporządkowane rozbudowanej reglamentacji ustawowej, w szczególności zawartej w ustawie o finansach publicznych, w prawie zamówień publicznych, w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane i usługi czy w ustawie o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie. Ten obszar regulacji nie jest w zasadzie przedmiotem rozprawy, ale warto byłoby poświęcić mu nieco miejsca, aby rozgraniczyć obszar badawczy rozprawy i wskazane inne przykłady specyficznie rozumianego władztwa komunalnego.

Rozdział III rozprawy, poza przedstawieniem dorobku nauki prawa, zawiera pogłębioną analizę ustaw, zwłaszcza podatkowych oraz uchwał organów stanowiących gmin w sprawach podatków i opłat lokalnych. Skoncentrowano się w nim zatem na władztwie daninowym rady gminy przejawiającym się w tworzeniu prawa lokalnego. W ramach tego zagadnienia zbadano zasadę ograniczonego władztwa daninowego gminy uregulowaną w art. 168 Konstytucji RP i scharakteryzowano uchwałę podatkową będącą szczególnego rodzaju aktem prawa miejscowego stanowionego przez radę gminy. W tym rozdziale dokonano szczegółowej analizy delegacji ustawowych do stanowienia daninowych aktów prawa miejscowego. Analizie poddano kompetencje prawodawcze rady gminy w obszarze następujących danin publicznych: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek leśny, podatek rolny, opłaty lokalne (targowa, miejscowa, uzdrowiskowa, reklamowa i od posiadania psów), opłata skarbowa, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłaty adiacenckie, opłata

planistyczna, opłata za postój w strefie płatnego parkowania i opłata za pobyt w izbie wytrzeźwień.

Należy się zgodzić z Autorem, że władztwo daninowe gminy, zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa, jest ograniczone ustawowo. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że gmina jest podmiotem administracji publicznej usytuowanym w systemie władzy wykonawczej, gdzie jest również usytuowany rząd, którego władztwo daninowe jest ograniczone ustawowo. Wbrew temu, co przyjmuje Autor, nie ma istotnej różnicy, poza zakresem, między istotą władztwa daninowego rządu (innych naczelnych organów władzy wykonawczej), a takim władztwem organów stanowiących gminy. Władztwo daninowe obydwu kategorii organów jest bowiem ograniczone konstytucyjnie i ustawowo. Zarówno organy gminy stanowiące prawo daninowe aktami prawa miejscowego o charakterze wykonawczym do ustaw, jak i rząd czy właściwy minister stanowiący powszechnie obowiązujące akty normatywne prawa daninowego, czynią to w trybie rozporządzeń będących także aktami wykonawczymi do ustaw. Akty prawa miejscowego są sytuowane na tym samym poziomie hierarchii źródeł prawa, co rozporządzenia.

Jest to podobieństwo wyłącznie o charakterze formalnym. Różnica materialna w sferze stanowienia prawa polega na tym, że rząd oparty o większość parlamentarną posiada inicjatywę ustawodawczą, poprzez którą wpływa na treść regulacji ustawowych przyjmowanych z reguły bez modyfikacji przez tę większość. Ustawy są bowiem prawie wyłącznie uchwalane *de iure* z inicjatywy rządowej. Z doświadczenia wynika, że także *de facto,* kiedy w celu ominięcia ograniczeń proceduralnych rzeczywiste w istocie projekty rządowe są wnoszone do laski marszałkowskiej formalnie jako projekty poselskie.

W IV rozdziale, gdzie Autor przedstawia rozważania oparte o naukową i ustawową konstrukcję organów podatkowych, podjęto problem władztwa daninowego organu wykonawczego gminy w sferze stosowania prawa podatkowego. W pierwszej kolejności scharakteryzowano organ wykonawczy gminy jako organ podatkowy. Wyjaśniono pojęcie „organ podatkowy", przedstawiono systematykę organów podatkowych, odniesiono się do terminu „stosowanie prawa podatkowego". Opisano daniny publiczne administrowane przez organ wykonawczy gminy. Podjęto próbę rozgraniczenia danin publicznych, wobec których organ wykonawczy gminy wykonuje kompetencje jako organ podatkowy i organ samorządu terytorialnego. W drugiej części rozdziału IV przeanalizowano najważniejsze kompetencje organów wykonawczych gminy w sferze stosowania prawa daninowego, za które uznano: wymiar danin publicznych, udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, wydawanie indywidualnych interpretacji prawa daninowego i stosowanie szczegółowych rozwiązań w zakresie wygaszania zobowiązań podatkowych.

W sytuacji, gdy w prawie polskim brak jest definicji organu podatkowego, a tylko ich wyczerpujące wyliczenie w art. 13 OP, Autor w oparciu o analizę obowiązującego prawa i poglądy nauki prawa ustalił znaczenie terminu „organ podatkowy". Dokonał w oparciu o charakter administrowanej daniny publicznej - państwowej lub samorządowej, podziału organów podatkowych na państwowe (rządowe) i samorządowe. Przyjmując kompetencję do wydawania decyzji podatkowych jako kryterium wyróżniające organ podatkowy Autor przyjął, że wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest organem podatkowym w zakresie takich danin publicznych: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, opłata targowa, opłata miejscowa, opłata uzdrowiskowa, opłata reklamowa i opłata od posiadania psów, podatek leśny, podatek rolny, opłata skarbowa, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Autor zauważył trafnie, że nie każda decyzja wójta w zakresie obowiązkowych świadczeń pieniężnych ma charakter podatkowy. Rozstrzygają o tym bowiem właściwe materialne przepisy ustaw podatkowych. Należałoby jednak uściślić konkluzję Autora, który przyjął, że w braku takiej regulacji ustawowej wójt działa w roli organu administracji samorządowej.

Trzeba podkreślić, że dwoistość sytuacji prawnej wójta jest oparta o podział jego kompetencji w wykonywaniu zadań administracji samorządowej oraz administracji rządowej. W drugim obszarze wójt wykonuje funkcje z zakresu administracji rządowej. W pierwszym obszarze jest natomiast zawsze organem administracji samorządowej, czyli kiedy wykonuje zadania własne gminy, mając np. kompetencje w zakresie pomocy społecznej, planowania przestrzennego czy danin publicznych. Z takim zastrzeżeniem można się zgodzić z podziałem przyjętym przez Autora. Wójt jest zatem w ustawowym zakresie własnych zadań gminy samorządowym organem podatkowym. Sprawa się nieco komplikuje, gdy gmina w pewnym zakresie spraw wykonuje zarówno zadania własne, jak i zlecone, np. w sprawach pomocy społecznej. Występuje tu dualizm zadaniowo-kompetencyjny w sprawach należących do tej samej kategorii rzeczowej.

Gdyby objąć zakresem wykonywania kompetencji organu podatkowego także sprawy, w których wójt nie wydaje decyzji, a uczestniczy w postępowaniu podatkowym jako organ współdziałający w wydaniu decyzji, to kwalifikacją wójta jako organu podatkowego gminy należałoby także objąć sytuacje, uregulowane w art. 18 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1453). W tej kwestii, powołując się na art. 18 ust. 2 tej ustawy, Autor nazywa wójta organem wykonawczym gminy, a nie organem podatkowym. Należy jednak zważyć, że zgoda wójta na udzielenie ulgi podatkowej jest wyrażana w formie postanowienia, czyli aktu administracyjnego i jest wiążąca dla organu podatkowego.

Można się zgodzić z Autorem, że powstanie zobowiązania podatkowego z chwilą zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie zobowiązania

podatkowego (art. 21 § 1 pkt 1 OP), czyli *ex lege,* ma charakter samoistny, ale jednak z zastrzeżeniem, że chodzi o powstanie takiego zobowiązania niezależne od decyzji organu podatkowego. Należy wziąć pod uwagę, że w przypadkach powstania stosunku publicznoprawnego (także podatkowoprawnego) z mocy ustawy właściwy w takich sprawach organ jest nie tylko rejestratorem, ale także kontrolerem tego, czy takie zdarzenie zaistniało. Jeśli to miało miejsce, a ustawa tego wymaga, organ wydaje decyzję deklaratoryjną. Jeśli organ stwierdzi, że takich okoliczności nie było, organ wydaje decyzję konstytutywną. Dotyczy to również sytuacji, gdy organ modyfikuje kwotę zobowiązania podatkowego.

Ciekawe są rozważania Autora na temat aktów swobodnych (uznaniowych) i związanych w postępowaniach, których przedmiotem są ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, a także w sprawach wygaśnięcia zobowiązania podatkowego na skutek potrącenia czy przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych.

Autor analizując problem wydawania przez wójtów interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego wskazał trafnie na ryzyka wynikające z rozproszenia terytorialnego takiej interpretacji i na konflikt interesów wójta w jego funkcji organu odpowiedzialnego za wykonanie budżetu gminy, zainteresowanego maksymalizacją wpływów budżetowych, a jego funkcji jako organu podatkowego. Wynika z tego ryzyko przedkładania interesów finansowych gminy, a nie słusznego interesu podatnika. W związku z tym Autor postuluje powierzenie samorządowym kolegiom odwoławczym kompetencji kontrolnych nad wydawaniem interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego. Sprzyjałoby to obiektywizacji interpretacji, ale nie zlikwidowałoby ryzyk wynikających z rozproszenia terytorialnego.

W rozdziale V Autor przedstawił dorobek orzecznictwa sądów administracyjnych i regionalnych izb obrachunkowych w odniesieniu do wykonywania władztwa daninowego przez organy gminy. Analizę orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych Autor poprzedził ich charakterystyką, ze szczególnym uwzględnieniem roli organów nadzoru nad gminami w sprawach finansowych. Materiałem badawczym jest obfite orzecznictwo, po przeanalizowaniu którego doszedł do ciekawych wniosków. Ustalił mianowicie, że im większa jest powszechność określonej daniny, zakres władztwa daninowego i stopień złożoności regulacji prawnej, tym większa jest aktywność nadzorcza r.i.o. i aktywność orzecznicza sądów administracyjnych.

Autor podkreślił istotne znaczenie orzecznictwa sądowoadministracyjnego, szczególnie w zakresie wykładni przepisów prawa, których rozumienie budzi wątpliwości. Wskazał w tym przedmiocie zakresy regulacji istotne dla prowadzonych rozważań.

Należy się zgodzić z postulatem Autora, aby ustawodawca podejmując działania nowelizujące prawo brał pod uwagę orzecznictwo sądowoadministracyjne.

Wątek empirycznoprawny rozprawy czyni ją przydatną dla działań mających na celu ulepszanie porządku prawnego.

W zakończeniu rozprawy Autor zebrał podstawowe wnioski wynikające z przeprowadzonych rozważań, ujęte na ogół we wnioskach cząstkowych, kończących poszczególne rozdziały. Autor stwierdza, że władztwo daninowe gminy stanowi wiązkę względnie małej liczby uprawnień, często o drugorzędnym znaczeniu dla wysokości określonej daniny. Z dualizmu danin publicznych - państwowych i samorządowych wynika dualizm organów podatkowych. Należy podzielić pogląd Autora, że ustawowy podział zadań między tymi organami jest wadliwy szczególnie z uwagi na to, że niektórymi daninami będącymi dochodami gmin administrują rządowe (państwowe) organy podatkowe. Z uwagi na to, że podział na podatki i opłaty lokalne jest nieprecyzyjny, Autor trafnie postuluje, aby tym terminem objąć wszystkie daniny stanowiące wyłączny dochód gminy. Z jednej strony stwierdza jednak, że polityka podatkowa gminy może być prowadzona nieumiejętnie, a z drugiej strony, postuluje zwiększenie i wyrównanie dotychczas zróżnicowanego zakresu władztwa daninowego gminy. Zachodzi tu pewna niespójność. Jak się jednak wydaje, wzmocnienie władztwa gminy powinno objąć pobór podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. Takie wzmocnienie władztwa oraz zapewnienie gminie stabilnych i wydajnych źródeł dochodów i zwiększenie odpowiedzialności gmin wzmocni ich pozycję prawną. Za kontrowersyjny należałoby natomiast uznać postulat przyznania gminie zdolności upadłościowej. Interesujące są rozważania Autora na temat pozycji wójta jako organu wykonawczego i organu podatkowego gminy, choć postulat wzmocnienia rady gminy w jej relacjach z wójtem jest moim zdaniem kontrowersyjny.

IV.

Oceniam pozytywnie przyjętą kolejność rozważań. Autor rozpoczyna każdy rozdział trafnie od wyjaśnienia kwestii podstawowych. Ustala znaczenie tych pojęć, które są niejednolicie rozumiane w nauce prawa i w orzecznictwie. Daje to dobrą podstawę do prowadzenia badań w poszczególnych zakresach. Każdy rozdział rozprawy jest zakończony konkluzjami, zebranymi w zakończeniu rozprawy. Sprawia to, że rozprawa jest czytelna.

Przedmiotem badań rozprawy jest porządek normatywny, który Autor analizował biorąc pod uwagę poglądy wyrażone w nauce prawa oraz wykładnię dokonywaną w

orzecznictwie. Dobrany materiał badawczy jest prawidłowy. Wykorzystane przez Autora metody badawcze pozwoliły na zrealizowanie podjętych zamierzeń badawczych, polegających na wykorzystaniu zgromadzonego materiału do ilustracji przedstawianych w pracy poglądów i stawianych tez, w celu wyjaśnienia istoty badanych zagadnień.

V.

Szczegółowe uwagi zostały przedstawione w toku omawiania recenzowanej rozprawy. Nie podważają one w żadnym stopniu ogólnej oceny, że dokonane ustalenia Autora w zakresie oceny poglądów nauki prawa, treści regulacji prawnej i praktyki jej stosowania są bardzo ciekawe poznawczo oraz tworzą jasną i kompletną koncepcję.

Należy szczególnie podkreślić, że recenzowana rozprawa ma także wymiar praktyczny. Część wniosków Autora ma bowiem charakter *de lege ferenda*, skierowanych na ulepszenie badanego obszaru regulacji prawnej.

VI.

Przechodząc do oceny konstrukcji oraz treści recenzowanej rozprawy należy podkreślić, że przedstawia ona bardzo dobry poziom merytoryczny. Rozważania Autora są klarowne. W wielu miejscach Autor podejmuje polemikę z analizowanymi poglądami nauki prawa i judykatury. Przedstawia także własną, najczęściej trafną ocenę.

Recenzowana rozprawa uwzględnia wszystkie niezbędne uwarunkowania prawne wybranego tematu, tworzące podstawę normatywną do refleksji intelektualnej.

VII.

W sferze warsztatowej wysoko oceniam elementy redakcyjne rozprawy. W tym względzie podkreślam znaczenie dobrze sformułowanych przypisów, jako ważnym elemencie materiału badawczego, szczególnie gdy jest łączony z refleksją istotną dla analizowanego tematu.

W sferze metodologicznej pochwalam rzetelność i konsekwencję w prowadzeniu poszczególnych wątków tematycznych z zastosowaniem metody dogmatyczno-prawnej i empiryczno-prawnej (z wykorzystaniem orzecznictwa).

Poza nielicznymi wyjątkami rozprawa jest napisana jasnym, precyzyjnym językiem, który nie budzi zastrzeżeń. Można wskazać bardzo rzadkie usterki redakcyjne (np. brak lub nadmiar przecinków, „Rzeczypospolita Polska" (s. 364), słowo „Ustrojodawca", „Ustawa" pisane dużą literą). Stylistycznie całość rozprawy jest napisana bardzo starannie, z unikaniem dziwolągów słownych.

VIII.

Rozprawa daje pełny obraz badanej problematyki. Jest oparta o obowiązujące prawo, bogate orzecznictwo sądowe i nadzorcze, obszerną, dobrze wykorzystaną literaturę przedmiotu. Autor rzetelnie wieńczy swe rozważania. Nawiązuje do celów pracy przedstawiając także własne poglądy, dobrze uzasadnione poglądy.

IX.

W ostatecznej ocenie stwierdzam istotny wkład recenzowanej rozprawy w rozwój nauki prawa administracyjnego i finansowego. Uwzględniając w szczególności sposób ujęcia badanej problematyki, informacyjność pracy i pozytywne wyniki merytoryczne, stwierdzam, że recenzowana rozprawa stanowi wartościowe rozwiązanie zagadnienia naukowego. Świadczy to też o ogólnej wiedzy teoretycznej Autora i o jego umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Zatem na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.) uzasadnia to w pełni przyjęcie recenzowanej pracy jako rozprawy doktorskiej, dopuszczenie do publicznej obrony oraz nadanie Autorowi stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Marcin Wiewiec

Wrocław, dnia 18 marca 2018 r.