

Szczecin, dnia 9 września 2020 r.

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytetu Szczecińskiego

## **Recenzja**

### **rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Błażuk**

***pt. Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w kontekście stabilności finansów publicznych (ss. 269 + wykazy materiałów źródłowych)***

#### **I. Uwagi ogólne oraz uzasadnienie wyboru tematu rozprawy i przyjętych założeń**

Na tle dwóch kluczowych określeń „limitowanie zadłużenia” oraz „stabilność finansów publicznych”, Doktorantka przeprowadziła szczegółową analizę ustawodawstwa oraz dorobku doktryny i judykatury w celu zidentyfikowania ich istotnych cech oraz wpływu na działalność jednostek samorządu terytorialnego. Problem badawczy jest zarówno oryginalny, jak i w pełni aktualny z uwagi na bieżące zagrożenia nie tylko równowagi budżetowej jednostek samorządu terytorialnego, ale także przewidywane wieloletnie zakłócenia ich stabilności finansowej związane z głęboką recesją gospodarczą wywołaną przez pandemię Covid-19 i konieczność podjęcia działań osłonowych w gospodarce.

Ograniczanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest problemem, który wiąże się ściśle z limitowaniem państwowego długu publicznego, bowiem dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego jest częścią państwowego długu publicznego. Odmienne są jednak szczegółowe rozwiązania dotyczące limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego, co jest ważnym argumentem uzasadniającym wyodrębnienie tego problemu badawczego.

Wyznaczone przez Doktorantkę granice problemu badawczego tworzą warunki do prowadzenia wielowątkowych rozważań, w tym o charakterze interdyscyplinarnym, ponieważ zagadnienie zadłużenia publicznego obok analiz obowiązujących regulacji prawnych

implikuje także zajęcie się kwestiami ekonomicznymi oraz społecznymi. Trafnie Autorka podkreśla, że udział długu publicznego podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym jest względnie niski (ok. 4,2%), to jednak uwzględniając zakres zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, których realizacja odnosi się do elementarnych potrzeb wspólnot lokalnych, zachowanie stabilności finansowej tego podsektora staje się bardzo ważnym problemem (s. 8).

Zidentyfikowany przez Doktorantkę problem badawczy jest doniosły i wymagający rozwiązania przy zastosowaniu metod naukowych. Ponadto jest on wewnętrznie złożony, ponieważ kumuluje zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa unijnego, prawa finansów publicznych, prawa samorządu terytorialnego oraz prawa rynku finansowego. Problem limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego był dotychczas w doktrynie badany z uwzględnieniem różnych założeń i kryteriów. Obszerny dorobek publikacyjny w tym zakresie, mający przede wszystkim formę artykułów naukowych oraz studiów w pracach zbiorowych, Autorka wykorzystała w swojej rozprawie doktorskiej. Można wymienić jeszcze kilka innych prac, z których Doktorantka nie skorzystała prowadząc badania w zakresie wyznaczonym tytułem rozprawy doktorskiej, np. M. Bitner, *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 44-54; I. Czaja-Hliniak, *Nieprzestrzeganie ustawy o finansach publicznych a dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 6, s. 44-50; M. Jastrzębska, *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 187-200; M. Langer, *Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4, s. 75-86; P. Panfil, *Kredyt i pożyczka jako tytuły dłużne zaliczane do długu jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego. Źródła finansowania samorządu terytorialnego we współczesnych regulacjach prawnych*, CeDeWu Warszawa 2014, s. 91-98; K. Piotrowska-Marczak, *Negatywne czy pożądane zjawisko deficytu i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego* [w:] W. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Wolters Kluwer Warszawa 2015, s. 71-80. Należy jednak podkreślić, że pominięcie ww. publikacji nie obniżyło poziomu badań prowadzonych przez Doktorantkę, których efekty zaprezentowała w swojej dysertacji. Spośród wielu publikacji dotyczących badanej problematyki dokonała prawidłowej ich selekcji.

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych przeprowadzona w 2019 roku istotnie poszerza obszar możliwych badań w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W recenzowanej rozprawie uwagę skoncentrowano na relacjach zachodzących między stabilnością finansów publicznych, rozumianą jako wartość konstytucyjna, a potrzebą limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Trafnie sformułowano hipotezę badawczą, według której stabilność finansów publicznych powinna być analizowana i oceniana w otoczeniu fundamentalnych zasad odnoszących się do działalności samorządu terytorialnego, tzn. zasady decentralizacji władzy publicznej, zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zasady adekwatności zasobów dochodów i zadań publicznych, zasady stabilności finansów jednostek samorządu terytorialnego (s. 11). Główną hipotezę badawczą uzupełniają cząstkowe problemy, do których zaliczono potrzebę weryfikacji poprawności i skuteczności (optymalności) aktualnych regulacji prawnych w zakresie limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zgłoszono także wątpliwość, czy właściwe jest tworzenie kolejnych bardziej restrykcyjnych mechanizmów ograniczania długu jednostek samorządu terytorialnego i zaniechanie takich działań w odniesieniu do sektora rządowego. Odnosząc się do głównych założeń koncepcji przyjętej przez Doktorantkę stwierdzam, że umożliwi ona prowadzenie badań nad problematyką o doniosłym znaczeniu prawnym, ekonomicznym i społecznym.

Odnosząc się do ogólnych założeń koncepcji badań przyjętej przez Doktorantkę oceniam, że dokonano przemyślanego doboru problemów badawczych. Są one spójne oraz umożliwiają prowadzenie wielowątkowych i złożonych analiz przede wszystkim polskiego materiału normatywnego oraz dorobku judykatury, a w odniesieniu do dorobku doktryny tworzą warunki do prowadzenia badań o charakterze interdyscyplinarnym (w szczególności cenne są w tym zakresie ustalenia dokonane przez przedstawicieli nauk ekonomicznych w Polsce i za granicą). Z uwagi na znaczenie prawne oraz ekonomiczno-społeczne problematyki długu publicznego powstającego w samorządzie terytorialnym, jej poddanie naukowej analizie i ocenie należy uznać za niezbędne z punktu widzenia doskonalenia regulacji prawa finansowego i finansów samorządu terytorialnego. Ujęcie badanej przez Autorkę problematyki w kontekście ustaleń teoretycznych oraz regulacji prawnych oraz judykatury ma pozytywny wpływ na zakres prowadzonych rozważań i stwarza możliwość formułowania ocen o charakterze uniwersalnym.

Przedmiotowy zakres badań, wyznaczony w tytule rozprawy doktorskiej, stanowi zapowiedź ich przeprowadzenia w ważnym obszarze współczesnej nauki prawa finansowego

i finansów publicznych. Z przyjętej struktury poszczególnych rozdziałów rozprawy wynika, że dokonano prawidłowego wyboru zagadnień, tzn. tych, które są bezpośrednio związane z tytułowym problemem, celem głównym rozprawy oraz hipotezą badawczą. Przyjęta przez Autorkę koncepcja umożliwia połączenie badań o charakterze teoretycznym i praktycznym, przy czym aspekty finansowoprawne mogą być łączone z określonymi zagadnieniami regulowanymi przepisami prawa konstytucyjnego, prawa unijnego, prawa samorządu terytorialnego i prawa rynku finansowego. Problematyka rozprawy doktorskiej wpisuje się w ważny nurt współczesnych badań nad prawem finansowym samorządu terytorialnego, którego regulacje wkraczają w różne obszary działalności jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowanej koniecznością zaspokajania elementarnych potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych. Oznacza to, że w toku badań należy uwzględniać nie tylko skutki prawne określonych unormowań, ale również skutki ekonomiczne i społeczne. Z punktu widzenia rozwoju nauki prawa finansowego i finansów publicznych prowadzenie takich badań jest konieczne, a ustalenia dokonane w tym zakresie mogą być przydatne nie tylko w stosowaniu obowiązujących regulacji prawnych, ale także w procesie tworzenia nowych rozwiązań w przyszłości.

Doktorantka umiejętnie posłużyła się kilkoma metodami badawczymi, które są właściwe dla wyznaczonego obszaru badań i przyjętej koncepcji projektu naukowego. Autorka zastosowała przede wszystkim metodę dogmatycznoprawną w celu przeprowadzenia analizy materiału normatywnego krajowego i unijnego oraz dorobku doktryny prawa i judykatury. Zastosowała ponadto metodę historyczną i historycznodogmatyczną w celu prezentacji ewolucji poglądów doktryny dotyczących długu publicznego i budowanych na nich teoriach długu i deficytu budżetowego. Uzupełniająco Autorka wykorzystowała metodę prawnooporównawczą w celu przedstawienia różnych modeli limitowania zadłużenia samorządu terytorialnego stosowanych w innych państwach. Stosując analizę funkcjonalną Autorka podjęła próbę identyfikacji związków przyczynowo-skutkowych, które zachodzą między określonymi regulacjami prawnymi i zjawiskami ekonomicznymi łączonymi z deficytem budżetowym i długiem publicznym. W celu przedstawienia realnych wartości długu publicznego i jego wewnętrznej struktury, w szczególności wskazania proporcji między długiem podsektora rządowego oraz podsektora samorządowego, Doktorantka posłużyła się metodą statystyczną wykorzystując dane liczbowe gromadzone przez GUS, Eurostat, Ministerstwo Finansów i inne ministerstwa, NBP oraz agencję ratingową Fitch. Autorka szczegółowo i przekonująco uzasadniła wybór poszczególnych metod badawczych (s. 12-14).

## II. Ocena przyjętej struktury i sposobu realizacji koncepcji rozprawy

Struktura rozprawy została podporządkowana wynikającemu z jej tytułu zakresowi przedmiotowemu oraz przyjętej przez Autorkę koncepcji badawczej. Rozprawa składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów, zakończenia, a także z załączników, w których zamieszczono wykazy: wykorzystanych aktów prawnych, orzeczeń sądów, literatury przedmiotu, innych źródeł oraz tabel i wykresów. Ponadto sporządzono wykaz stosowanych skrótów.

Poprawna jest kolejność poszczególnych rozdziałów rozprawy doktorskiej. Poszczególne rozdziały charakteryzują się podobną objętością, a więc Doktorantka właściwie pogrupowała problemy badawcze, które łącznie wpisują się w Jej autorską koncepcję analizy i oceny normatywnie uregulowanego mechanizmu ograniczania poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Wewnętrzna struktura rozprawy jest spójna i wprost odnosi się do dwóch zasadniczych zagadnień ujętych w jej tytule, tzn. limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz stabilności finansów publicznych.

W rozdziale pierwszym rozprawy, który zawiera ustalenia teoretyczne i częściowo empiryczne, przedstawiono istotę oraz możliwe sposoby definiowania długu publicznego oraz deficytu (budżetowego lub sektora finansów publicznych) z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych i prawnych. Przywołane zostały w tym kontekście historyczne i współczesne poglądy przedstawicieli nauk ekonomicznych. Na tym tle zaprezentowano pojęcie długu jednostki samorządu terytorialnego. Doktorantka dokonując przeglądu dorobku doktryny prawa oraz ekonomii i finansów identyfikuje różne sposoby definiowania długu publicznego, ale ich wspólną cechą jest poszukiwanie źródeł długu oraz takich zdarzeń finansowoprawnych, które prowadzą do kumulowania długu publicznego. Właściwe są odniesienia dotyczące wyodrębnienia długu sektora publicznego oraz długu sektora finansów publicznych, przy czym trafnie zaakcentowano wątpliwości związane ze sposobem sformułowania w art. 9 u.f.p. katalogu jednostek sektora finansów publicznych (otwarty lub zamknięty).

Prawidłowo Doktorantka wyodrębnia relacje zachodzące między deficytem (budżetowym oraz sektora finansów publicznych), a długiem publicznym. Na stronie 20 rozprawy mowa jest o „normatywnym ujęciu długu publicznego w Polsce w kontekście rozwiązań przyjętych w art. 216 ust. 5, art. 221 oraz art. 226 Konstytucji RP”. Czy zdaniem Doktorantki można przyjąć, że 1997 rok jest właściwą cezurą czasową wyznaczającą w Polsce moment

początkowy normatywnego ujmowania długu publicznego? Limit państwowego długu publicznego określa art. 216 ust. 5 (zdanie pierwsze) Konstytucji RP, natomiast w zdaniu drugim art. 216 ust. 5 Konstytucji przyjęto, że sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa. Dopiero dnia 1 kwietnia 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto. Czy i w jaki sposób możliwe było ustalenie relacji, o której mowa w art. 216 ust. 5 (zdanie pierwsze) Konstytucji RP w latach 1998-2000 (przepis ten obowiązywał już od dnia 17 października 1997 r.)?

Przejrzyste są rozważania dotyczące sposobów ujmowania długu publicznego, w tym nadmiernego, w regulacjach unijnych. W prawie polskim, począwszy od wejścia w życie przepisów ustawy o finansach publicznych z 1998 r., a także w dwóch kolejno obowiązujących ustawach o finansach publicznych, w definicji państwowego długu publicznego akcentuje się „wartość nominalną zadłużenia”. Jest to problem aktualny, o czym dowodzą postanowienia art. 73 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. W art. 216 ust. 5 (zdanie pierwsze) Konstytucji RP sformułowano zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ustrojodawca nie ogranicza państwowego długu publicznego jedynie do jego wartości nominalnej, a postępuje w ten sposób ustawodawca, który w kwocie długu nie uwzględnia kosztów jego obsługi (odsetek, dyskonta, różnicy kursów walutowych w przypadku zaciągania długu w walutach obcych, prowizji, itp.). Czy rozwiązania konstytucyjne oraz ustawowe, dotyczące państwowego długu publicznego można uznać za spójne i niesprzeczne? Istotnym problemem, o którym Doktorantka wspomina na stronie 28, jest „wyprowadzanie” części długu publicznego poza sektor finansów publicznych. Odbywa się to z aktywnym udziałem ustawodawcy, który już kilkakrotnie nowelizował katalog jednostek sektora finansów publicznych, określony w przepisach ustawy o finansach publicznych. Ponadto, trafnie Autorka stwierdza, że precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego państwowego długu publicznego jest istotne w kontekście wskazania wielkości rzeczywistego zadłużenia, a także potrzeby jego limitowania (s. 30). Należy raczej zgodzić się z tym, że do przedmiotowego zakresu długu powinny być także zaliczane koszty jego spłaty obciążające zadłużonego. Tylko wtedy można z pełną odpowiedzialnością mówić o rzeczywistym zadłużeniu.

Cennym uzupełnieniem rozważań prowadzonych w rozdziale pierwszym rozprawy są zagadnienia dotyczące głównych celów zaciągania długu publicznego. Na tym tle Autorka

wyodrębniła „dług produktywny” zaciągany w celu inwestowania oraz „dług martwy” zaciągany w celu pokrywania wydatków bieżących, często o charakterze konsumpcyjnym. W tym kontekście często stosuje się określenia „dobry dług” oraz „zły dług”.

Bezpośrednio z tytułowym problemem rozprawy związane są rozważania w końcowej części pierwszego rozdziału dotyczące istoty długu podsektora samorządowego, jego struktury (z uwzględnieniem tytułów dłużnych oraz statusu wierzycieli) oraz udziału w ogólnej kwocie państwowego długu publicznego (s. 49-69). Obok ustaleń teoretycznych zaprezentowano efekty badań empirycznych dotyczących zadłużenia sektora finansów publicznych w latach 2001-2018. Charakterystyczną tendencją był systematyczny wzrost kwoty długu podsektora samorządowego oraz zwiększający się ujemny wynik finansowy (deficyt) tego podsektora.

W rozdziale drugim poddano szczegółowej analizie pojęcie „stabilność finansów publicznych”. Rozważania są prowadzone w szerszym kontekście, tzn. została przedstawiona istota i sposób rozumienia „stabilności finansowej” oraz „stabilności monetarnej” i „stabilności fiskalnej”. W związku z tym Doktorantka przywołuje liczne wypowiedzi przedstawicieli nauk ekonomicznych, w których akcentowane są różne aspekty stabilności finansowej oraz zagrożenia będące rezultatem niestabilności finansowej. Według dokonanych ustaleń zagadnienie stabilności finansowej może być odnoszone zarówno do publicznego, jak i prywatnego (niepublicznego) systemu finansowego (s. 73). Identyfikowane są również cele, które powinny być osiągnięte w przypadku utrzymywania stabilności finansowej, np. zachowanie podstawowych funkcji ekonomicznych systemu finansowego w zakresie alokowania oszczędności i inwestycji oraz bezpiecznego dokonywania płatności.

Na stronie 77 rozprawy wspomniano o utworzonym w Polsce w 2008 r. Komitecie Stabilności Finansowej. Stwierdzono, że jest to platforma współpracy i koordynacji działań na rzecz wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego. W tym kontekście wymieniono jeden z instrumentów działania, którym posługuje się KSF, tzn. rekomendacje. Nie doprecyzowano jednak, że stosowanie rekomendacji związane jest z pewnymi formami władczego oddziaływania na instytucje finansowe, do których są one skierowane. Ponadto, ich treść ma istotny wpływ na działania prawodawcy, ponieważ minister właściwy do spraw instytucji finansowych określając, w drodze rozporządzenia, wskaźnik bufora antycyklicznego lub bufora ryzyka systemowego obowiązany jest uwzględnić rekomendację

KSF dotyczącą wysokości wskaźników tych buforów. Wynika z tego, że rekomendacje KSF mogą pełnić istotną rolę w przywracaniu stanu stabilności finansowej.

Wykorzystując ustalenia dotyczące „stabilności finansowej” Doktorantka dokonuje ich transpozycji w celu wskazania istotnych cech oraz sposobu rozumienia określenia „stabilność sektora finansów publicznych”. Trafnie podkreślono, że można ją traktować wąsko i utożsamiać ze stabilnością fiskalną obejmującą działania polegające na prowadzeniu zrównoważonej polityki fiskalnej albo ujmować szeroko i odnosić do działań długookresowych służących nie tylko ocenie stanu finansów w sektorze publicznym, ale także ocenie ich wpływu na zachowania i stan gospodarki realnej (s. 85-86). Na tle tych ustaleń dokonano w rozprawie prezentacji różnych sposobów normatywnego wyrażania stabilności, zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie polskim. Należy zgodzić się z poglądem, że pomimo niestosowania w przepisach Konstytucji RP z 1997 r. pojęcia „stabilność finansowa” można je wyinterpretować z różnych postanowień odnoszących się do finansów publicznych i związanych z nimi kompetencji poszczególnych organów państwa (s. 96-98). Zbiór tych regulacji konstytucyjnych zdaniem Doktorantki minimalizuje ryzyko nadmiernego zadłużenia się państwa (s. 99).

Kontynuując ten kierunek rozważań Doktorantka wskazuje na najważniejsze postanowienia ustawy o finansach publicznych z 2009 r., które stanowią rozwinięcie regulacji konstytucyjnych, w szczególności obowiązującą od 2014 r. stabilizacyjną regułę wydatkową. Przypisuje tej regule ważną funkcję ograniczającą realizowaną w okresie wieloletnim. Na stronie 103 rozprawy zostało zamieszczone stwierdzenie, że „jednostki nie mające zdolności do generowania wysokich deficytów to m.in. uczelnie publiczne, państwowe i samorządowe osoby prawne oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej”. Umieszczenie w tym kontekście samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest dyskusyjne. Ich zadłużenie na koniec 2019 r. (według danych Ministerstwa Zdrowia) wyniosło 14,3 miliarda zł i w porównaniu do stanu z końca 2018 r. wzrosło o 1,2 miliarda zł. Z kolei ich zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. wynosiły 1,9 miliarda zł (na koniec 2018 r. wynosiły 1,55 miliarda zł). W ubiegłych latach dokonywano już restrukturyzacji zadłużenia tych podmiotów (tzw. oddłużenia), a więc aktualny ich wynik finansowy, w tym dynamika zmian, raczej nie tworzy podstaw do formułowania optymistycznego wniosku o „braku zdolności do generowania wysokich deficytów”.



Szczególnego rodzaju „wartością dodaną”, pozytywnie wpływającą na poziom prowadzonych rozważań, jest szczegółowa analiza dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie problemu stabilności finansów publicznych. Doktorantka wskazuje, że problem ten był łączony m.in. z pojęciami „równowaga finansów publicznych” oraz „stabilność ekonomiczna”. W konkluzji słusznie podkreślono, że stabilność finansów publicznych jest szczególną wartością konstytucyjną, ale w określonych sytuacjach jej absolutyzowanie może prowadzić do naruszania innych istotnych zasad konstytucyjnych i skutkować ingerencją w prawa ekonomiczne jednostki, np. wstrzymać waloryzację rent i emerytur lub indeksację wynagrodzeń, co wywołuje spadek realnej wartości tych świadczeń (s. 111-112).

W rozdziale trzecim poddano szczegółowej analizie mechanizmy limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Poprawnie zidentyfikowano przede wszystkim przesłanki stosowania takich ograniczeń. Na stronie 119 rozprawy podkreślono brak zdolności upadłościowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce oraz posiadanie takiej zdolności przez jednostki w innych państwach (m.in. w Czechach, na Słowacji, na Węgrzech). Doktorantka przywołuje przypadek wysokiego zadłużenia dotyczący Gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim i rozwiązanie tego problemu *ad hoc* poprzez przyjęcie specjalnych regulacji ustawowych skutkujących zniesieniem (likwidacją gminy) i podzieleniem jej obszaru pomiędzy gminy sąsiadujące (s. 120). Trafny jest postulat Doktorantki, że należy stworzyć kompleksowe i uniwersalne rozwiązania, które byłyby stosowane w przyszłości w celu rozwiązywania podobnych problemów (s. 121). Autorka w tym zakresie wspomina o dwóch rozwiązaniach: wzorowanie się na przypadku Gminy Ostrowice lub przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce zdolności upadłościowej (s. 121). Które z tych rozwiązań byłoby bardziej właściwe z punktu widzenia interesów mieszkańców danych gmin (dzielonej, przejmowanej oraz przejmującej) oraz czy Skarb Państwa (*de facto* poprzez budżet państwa wszyscy podatnicy w państwie) powinien być angażowany w procesy restrukturyzacyjne gminy (podzielonej lub upadłej) w wyniku nadmiernego zadłużenia?

Doktorantka analizując problem nadmiernego zadłużenia i konieczności ograniczania przyrostu długu publicznego wskazuje także na obowiązek unikania objęcia państwa unijną procedurą nadmiernego deficytu (Polska już dwa razy była obejmowana takimi procedurami, tzn. w latach 2004-2008 oraz 2009-2014). Aktualna wartość długu publicznego oraz przewidywana dynamika jego wzrostu w 2021 r. pozwalają przypuszczać, że procedury takie

mogą być wobec Polski wdrożone po raz trzeci, nawet w przypadku próby uzasadnienia wzrostu zadłużenia nadzwyczajnymi okolicznościami związanymi z pandemią COVID-19.

W celu zidentyfikowania tendencji ewolucyjnych Autorka dokonała przeglądu stosowanych w Polsce mechanizmów limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (s. 132 i nast.). Poprawnie scharakteryzowano ograniczenia jakościowe (ustawowo określone cele zaciąganych zobowiązań generujących dług publiczny, zakaz zadłużania się w walutach obcych, nakaz ponoszenia kosztów długu co najmniej raz w roku, wymagania dotyczące sprawozdawczości, zasady reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, ograniczenia w stosowanych zabezpieczeniach zaciągniętych kredytów i pożyczek). Na tym tle pojawia się pewna refleksja, a mianowicie uzasadniony stabilną dotychczas sytuacją na rynku finansowym zakaz sformułowany w art. 92 u.f.p. stosowania wyższego niż 5% dyskonta w emisji papierów wartościowych w okresie realnie wysokiej inflacji w Polsce (sytuacja taka już pojawia się w 2020 r.) może zniechęcać potencjalnych nabywców do inwestowania w papiery wartościowe emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gdy emisja jest długoterminowa. Zjawisku wysokiej inflacji w 2020 r. towarzyszy bardzo wysoki 19% podatek od zysków kapitałowych, który może stanowić kolejną istotną barierę w długoterminowym inwestowaniu kapitałów.

Przejrzyście i komunikatywnie przedstawiono również problem ograniczeń ilościowych, począwszy od tych, które regulowała ustawa o finansach publicznych z 2005 r. (z wyodrębnieniem limitu wysokości długu oraz limitu obsługi zadłużenia). Rozważania odnoszące się do materiału normatywnego zostały uzupełnione o dane statystyczne, co sprawia, że oceny skutków obowiązywania regulacji prawnych nabierają bardzo realistycznego kształtu (s. 148 i nast.). Szczegółowo omówiono zasady stosowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia (w wersji obowiązującej do końca 2018 r.) uregulowanego w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Autorka wiele uwagi poświęca genezie zmian, w porównaniu do stanu prawnego ukształtowanego przepisami ustawy o finansach publicznych z 2005 r. Trafne są uwagi krytyczne Doktorantki dotyczące wyłączenia z ograniczeń tej części zadłużenia, która jest związana z projektami finansowanymi z udziałem środków unijnych (s. 155). Trudno nie zgodzić się z Autorką, że ten dług również należy spłacać, a jego kwota może stanowić istotne zagrożenie dla stabilności finansowej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzona przez Doktorantkę szczegółowa analiza skutków wynikających z konstrukcji prawno-ekonomicznej

indywidualnego wskaźnika zadłużenia i ich ocena wskazuje na bardzo dobre przez Nią rozumienie istoty problemu.

Szczegółowo zostały również przedstawione elementy konstrukcyjne indywidualnego wskaźnika zadłużenia stosowane od 1 stycznia 2019 r. po nowelizacji ustawy o finansach publicznych (s. 165 i nast.). Trafnie podkreślono, że zmieniony indywidualny wskaźnik zadłużenia, podobnie jak w latach poprzednich, nie uwzględnia tej części długu, który jest zaciągany przez spółki komunalne, a więc podmioty pozostające poza sektorem finansów publicznych. Zdaniem Doktorantki utrwała to tendencję „wypychania” części długu jednostki samorządu terytorialnego do spółek komunalnych (s. 172). Uwzględniając relacje kształtujące się między daną jednostką samorządu terytorialnego a kontrolowanymi przez nią spółkami komunalnymi, czy byłoby uzasadnione wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na aktualnie obowiązującym art. 244 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (przepis dotyczy długu generowanego przez związki jednostek samorządu terytorialnego)?

Kompleksowe podejście do badanej problematyki sprawia, że w rozprawie zawarto również omówienie procedur sanacyjnych i ostrożnościowych. Są one efektem obowiązującej dopuszczalnej relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto. Doktorantka wyraźnie podkreśla, że procedury takie dotyczą całego sektora finansów publicznych, ale w rezultacie skutki ich zastosowania w państwie materializują się także w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (s. 177-178). Przedstawiono także istotę sankcji stosowanych w przypadku przekroczenia limitów zadłużenia. Wynikają one przede wszystkim z regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Szczególną sankcją, stosowaną w przypadku naruszenia reguł określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, stwierdzonego na etapie uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jest pozbawienie jej organu stanowiącego prawa do podjęcia uchwały budżetowej i zastępcze ustalenie budżetu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

W rozprawie odniesiono się także do katalogu tytułów dłużnych, określonego w art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a także zmian dokonywanych w tym katalogu przez ustawodawcę. Na stronie 191 i 195 rozprawy Doktorantka stwierdza, że „rozszerzenie ustanowionego w u.f.p. katalogu zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego nastąpiło w wydanym przez Ministra Finansów rozporządzeniu”. Czy w myśl postanowień art. 72 ust. 2 u.f.p. takie rozszerzenie jest w ogóle dopuszczalne? Zgodnie z delegacją ustawową Minister Finansów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób

klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności. Kluczowym wyrażeniem, użytym w treści tego przepisu, jest zwrot „w tym”. Przepis ust. 1a dodano do art. 72 u.f.p. dopiero z dniem 1 stycznia 2019 r., natomiast rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767) weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Od tego momentu aż do dnia 31 grudnia 2018 r., tj. przez 7 lat rodzaje tytułów dłużnych wyczerpująco wymieniano w art. 72 ust. u.f.p. W § 3 pkt 2 tego rozporządzenia do kategorii „kredyty i pożyczki” zaliczono również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Czy postanowienia tego przepisu rozporządzenia, w okresie między dniem 1 stycznia 2012 r. a 31 grudnia 2018 r. były zgodne z przepisem art. 72 ust. 1 u.f.p., czy też Minister Finansów przekroczył granice delegacji ustawowej sformułowanej w art. 72 ust. 2 u.f.p.? Krytycznej oceny podobnej sytuacji Doktorantka dokonuje na stronach 193-194 rozprawy, ale odnosi się ona do poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z 2010 r.

W czwartym rozdziale rozprawy poddano analizie problem stabilności finansów publicznych z uwzględnieniem zasad konstytuujących działalność samorządu terytorialnego w Polsce. Dokonano tego przede wszystkim przy założeniu decentralizacji finansów publicznych zdeterminowanej realizacją zasady pomocniczości oraz zasady samodzielności, w tym finansowej. Istotę każdej zasady Doktorantka szczegółowo przedstawia i jednocześnie konfrontuje z tytułowym problemem rozprawy. W tym kontekście są przywoływane poglądy przedstawicieli doktryny wskazujące, że decentralizacja finansów publicznych, która jest efektem decentralizacji władzy publicznej, istotnie oddziałuje na stabilność w wymiarze makroekonomicznym (s. 209). Trafnie oceniono, że w Polsce osiągnięcie takiego stanu jest utrudnione, ponieważ silne uzależnienie jednostek samorządu terytorialnego od transferów z budżetu państwa (subwencje i dotacje) ogranicza samodzielność finansową tych jednostek (s. 212 i nast.).

Gwarancji samodzielności samorządu terytorialnego Autorka poszukuje przede wszystkim w regulacjach konstytucyjnych oraz w ogólnie sformułowanych standardach zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. W przypadku tego drugiego aktu prawnego, formalnie będącego ratyfikowaną umową międzynarodową, należy zwrócić uwagę na jego liczne postanowienia o charakterze postulatycznym. Wielokrotnie w treści EKSL pojawiają się zwroty „w miarę możliwości”, „o ile jest to możliwe”, „we właściwym czasie”, „w razie potrzeby”. Na tym tle prowadzone są szczegółowe rozważania dotyczące samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, jej zakresu oraz możliwości ewoluowania. Rdzeniem tej samodzielności powinny być odpowiednio wystarczające źródła dochodów własnych, natomiast jej ważnym elementem możliwość korzystania ze źródeł przychodów o charakterze zwrotnym (s. 220). Doktorantka problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego analizuje nie tylko pod kątem ustaleń doktryny, ale również dorobku orzeczniczego, w tym Trybunału Konstytucyjnego.

Istotne dla badanego problemu są analizy ustawodawstwa regulującego możliwości dostępu jednostek samorządu terytorialnego do rynku kapitałowego. W art. 9 ust. 8 EKSL przyjęto, że **dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych** społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem. Gdyby polski prawodawca ściśle przestrzegał tego standardu, to nie byłoby możliwe korzystanie ze źródeł przychodów zwrotnych (pożyczek, kredytów, emisji papierów wartościowych) w celu finansowania deficytów budżetowych lub spłaty uprzednio zaciągniętych zobowiązań. Czy wprowadzenie takiego ograniczenia byłoby w ogóle uzasadnione i mogłoby pozytywnie wpływać na stabilność finansów samorządu terytorialnego? Doktorantka wskazuje na ten problem w rozprawie (s. 229-230), ale należy podkreślić, że już tylko analiza treści wybranych uchwał rad gmin lub rad powiatów dowodzi, że w każdym roku budżetowym wiele jednostek samorządu terytorialnego korzysta z pożyczek i kredytów w celu finansowania deficytów budżetowych oraz spłaty długu zaciągniętego w latach poprzednich. Niektóre gminy takich działań dokonują „konsekwentnie” w każdym roku budżetowym.

Cenne jest to, że Doktorantka prowadzi także rozważania o stabilności sektora finansów publicznych pod kątem pewności i stabilności regulacji prawnych (s. 246 i nast.). Brak takiej pewności i stabilności nie sprzyja przede wszystkim planowaniu finansowemu w perspektywie zarówno długookresowej, jak i średniookresowej. Okres 30 lat funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego, począwszy od jego restytucji w 1990 r. wskazuje, że

wiele rozwiązań prawnych miało charakter doraźny (np. w tym okresie obowiązywały 4 ustawy regulujące źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a każda z nich była wielokrotnie nowelizowana). Istotnym zagrożeniem dla samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego były również częste zmiany dokonywane w konstrukcji prawnej podatków i opłat lokalnych, których efekt sprowadzał się do zmniejszania wydajności tych źródeł dochodów. Konieczność zrównoważenia budżetów samorządowych sprawiała, że coraz częściej jednostki samorządu terytorialnego musiały korzystać ze zwrotnych źródeł przychodów generując w ten sposób swój dług publiczny.

W poszczególnych rozdziałach zagadnienia o charakterze teoretycznym prezentowane są wraz z danymi statystycznymi. Wzbogaca to prowadzone przez Doktorantkę rozważania i jednocześnie tworzy wewnętrzną spójną i harmonijną całość. Zachowany jest przejrzysty układ narracji, każdorazowo zapoczątkowany prezentacją problemów ogólnych i zakończony rozważaniami o bardziej szczegółowym charakterze. W każdym rozdziale zamieszczono obszernie podsumowanie, w którym Autorka odnosi się do efektów przeprowadzonych przez siebie badań w tych częściach rozprawy. Formułowane w tych podsumowaniach oceny, wnioski i postulaty są jednoznaczne (krytyczne lub pozytywne). Wnioski bezpośrednio wynikają z prowadzonych badań. Mają różny charakter, tzn. są to zarówno wnioski szczegółowe, jak i bardziej ogólne i uniwersalne, ale wszystkie odnoszą się do przyjętej koncepcji, na której opiera się problem badawczy. Oceniam, że wnioski sformułowane przez Doktorantkę w poszczególnych rozdziałach rozprawy zasługują na uwagę, są przejrzyste, komunikatywne i w pełni nawiązują do przyjętych we wstępie głównych celów, hipotez oraz założeń badawczych.

W zakończeniu (s. 255-269) Autorka jednoznacznie stwierdza, że efektem przeprowadzonych badań jest udowodnienie hipotezy, według której stabilność finansów publicznych, jaką jest wartość konstytucyjna, wywiera istotny wpływ na limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Realizacji i ochronie tej stabilności powinny służyć zasady konstytuujące działalność samorządu terytorialnego. Przywołane w tym zakresie argumenty w pełni uzasadniają stanowisko Doktorantki. Jednocześnie Autorka podtrzymuje swoje wcześniej wyrażone stanowisko, że stabilność finansów publicznych może być analizowana szeroko, jako stan wysokiego poziomu zaufania do podmiotów sektora finansów publicznych, które mogą realizować zobowiązania w sposób ciągły i bez zakłóceń wykonywać swoje zadania. Wąskie rozumienie stabilności finansów publicznych sprowadza się natomiast do stabilności fiskalnej obejmującej działania polegające na prowadzeniu

zrównoważonej polityki fiskalnej w celu utrzymywania długu publicznego i deficytu na poziomie niższym niż określony w Traktacie z Maastricht.

Należy podkreślić, że wnioski i oceny przedstawione w zakończeniu wprost wynikają z przeprowadzonych przez Doktorantkę badań. W ten sposób wykazuje ona postawę zdyscyplinowanego badacza. Stanowią one rezultat szczegółowych i wielostronnych analiz obszernego i wartościowego materiału źródłowego. Odnoszą się do wszystkich istotnych problemów badawczych, a mianowicie: relacji między władzami centralnymi i samorządem terytorialnym kształtowanych przez stan finansów publicznych, wielkości długu publicznego i kosztów jego obsługi, zakresu samodzielności finansowej samorządu terytorialnego i możliwości ingerencji w tę samodzielność przez ustawodawcę, adekwatności środków finansowych i zadań, poprawności i skuteczności stosowanych mechanizmów zmierzających do ograniczania nadmiernego zadłużenia podsektora samorządu terytorialnego i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Aktualnie stosowane w Polsce mechanizmy limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego Doktorantka oceniła jako generalnie poprawne i optymalne z punktu widzenia uwarunkowań ustrojowych oraz systemowych. Jednak nie powstrzymało to Jej od sformułowania kilkunastu postulatów *de lege ferenda*, których ewentualna realizacja mogłaby spowodować usprawnienie działania tych mechanizmów. Spośród nich za najistotniejsze można uznać: zróżnicowanie mechanizmów limitów zadłużenia dla gmin, powiatów oraz województw z uwagi na ich odmienny katalog źródeł dochodów własnych; poddanie limitowaniu tzw. długu nieoficjalnego, tzn. zaciąganego przez samorządowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych (SPZOZ oraz samorządowe instytucje kultury), a w odniesieniu do podmiotów spoza tego sektora (spółek komunalnych) wprowadzenie obowiązku informowania o ich zadłużeniu. Niektóre z postulatów mają charakter techniczny i dotyczą modyfikacji pewnych elementów składowych indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Oceniam, że wnioski i oceny sformułowane przez Doktorantkę w zakończeniu rozprawy zasługują na uwagę, są przejrzyste, komunikatywne i dobrze uzasadnione. Sposób argumentowania jest logiczny i wewnętrznie spójny. Wykazała się ona dobrą znajomością problematyki finansowoprawnej samorządu terytorialnego, jak również głównych trendów w doktrynie polskiego i zagranicznego prawa oraz w orzecznictwie sądów i trybunałów, które dotyczą zadłużenia w podsektorze samorządowym. Analizy materiału normatywnego zostały we właściwy sposób wzbogacone odniesieniami do dorobku nauki ekonomii i finansów.

Sformułowane przez Doktorantkę postulaty, aby mogły zostać zrealizowane, wymagają jednak przeprowadzenia istotnych zmian regulacji prawnych, które dotyczą w szczególności ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Recenzowana rozprawa jest nie tylko pracą porządkującą dotychczasowy stan wiedzy, co należy uznać za cenne z punktu widzenia dalszego rozwoju i popularyzacji nauki prawa finansowego i finansów publicznych, ale również może być impulsem do podejmowania dalszych badań nad licznymi problemami dodatkowymi, które towarzyszyły prezentacji tytułowego zagadnienia.

Walorem recenzowanej rozprawy jest również to, że wpisuje się ona w ważny nurt współczesnych badań nad problematyką długu publicznego. Ważne jest również to, że Autorka nie ogranicza się do analizy regulacji prawnych, ale podejmuje również udane próby porządkowania dorobku doktryny i orzecznictwa sądów w badanym zakresie. Jej ustalenia w wielu przypadkach mają charakter uniwersalny i ponadczasowy, a więc mogą być przydatne także w przyszłości, w tym po ewentualnych istotnych zmianach polskiego prawa finansowego samorządu terytorialnego.

### **III. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł**

Ustalenia w rozprawie doktorskiej zostały dobrze podbudowane warstwą doktrynalną. W całej pracy wykorzystano 249 pozycji literatury przedmiotu, w tym 54 zagranicznej. W rozprawie doktorskiej znajdują się odesłania nie tylko do dorobku nauki prawa finansowego i finansów publicznych, ale również do nauki prawa konstytucyjnego, nauki prawa administracyjnego oraz prawa samorządu terytorialnego oraz nauki ekonomii i finansów. Materiał normatywny, poddany analizie w rozprawie, obejmuje 64 akty prawne (polskie oraz unijne). Istotne jest także wykorzystanie dorobku polskiej skarbowości z okresu II Rzeczypospolitej, a w szczególności poglądów I. Czumy, S. Głębińskiego, T. Grodyńskiego, I. Weinfeldta. Problemy związane ze stosowaniem przepisów regulujących sprawę limitowania zadłużenia samorządu terytorialnego zostały rozwiązane przez Doktorantkę z wykorzystaniem też 73 orzeczeń sądów (ETS, TK, NSA, WSA) oraz 3 rozstrzygnięć Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Doktorantka wykorzystowała także inne źródła i materiały (raporty unijne, komunikaty GUS, raporty NBP, sprawozdania Krajowej Rady RIO, uzasadnienia projektów ustaw, stanowiska i



opinie sformułowane przez Unię Metropolii Polskich). Bogaty materiał statystyczny przedstawiono w uporządkowany i przejrzysty sposób w 16 tabelach oraz 14 schematach.

Rozważania prowadzone w rozprawie są dobrze wsparte wyselekcjonowanymi poglądami przedstawicieli doktryny, źródłami prawa oraz dorobkiem judykatury. W całej rozprawie sporządzono 801 przypisów. Cenna jest również ujawniona w rozprawie umiejętność konstruktywnego myślenia, zdolność do formułowania wyważonych ocen i wniosków, prowadzenia polemiki z niektórymi przedstawicielami doktryny w sposób kulturalny, a zarazem umiejętność krytycznego analizowania polskich i unijnych przepisów prawnych oraz przywoływanych poglądów przedstawicieli doktryny.

W zakresie standardów formalnych dotyczących prac doktorskich Autorka w większości je spełniła. Poprawnie są sporządzone odwołania i przypisy. Materiały wykorzystane w pracy uporządkowano w poprawnie sporządzonych wykazach. W pracy uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 31 grudnia 2019 r. W związku z tym w przypisach oraz w wykazie aktów prawnych należało uwzględnić najbardziej aktualne urzędowe jednolite teksty aktów prawnych. Zarzut odnosi się tylko do trzech aktów prawnych: ustawy z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (wskazano tekst z Dz.U. z 2017 r. poz. 1373, natomiast nowszy tekst jednolity opublikowano w Dz.U. z 2019 r. poz. 1810 ze zm.), ustawy z 29.08.1997 r. Prawo bankowe (wskazano tekst z Dz.U. z 2018 r. poz. 2187, natomiast nowszy tekst jednolity opublikowano w Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.) oraz ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wskazano tekst z Dz.U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm., natomiast był jeszcze tekst jednolity w Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm. oraz w Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

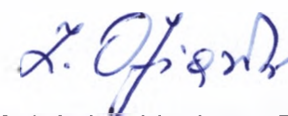
#### **IV. Konkluzja**

Rozprawa doktorska jest poprawnie skonstruowana. W sposób wyczerpujący, przejrzysty i logicznie uzasadniony przedstawiono poszczególne kwestie dotyczące prawnej problematyki limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego usytuowanej w szerszym tle stabilności finansów publicznych. Wypowiedzi Doktorantki są komunikatywne, wywody dobrze uzasadnione umiejętnie dobranym materiałem normatywnym i poglądami przedstawicieli doktryny oraz dorobkiem judykatury. Właściwie są stawiane problemy, formułowane myśli i wnioski płynące z przeprowadzonych badań. W całej pracy zachowana

jest jej myśl przewodnia, co świadczy o przejrzystości pracy i logicznym układzie poszczególnych jej rozdziałów. Sformułowane przez Autorkę oceny, wnioski i postulaty wynikają z treści rozprawy. Praca napisana jest poprawnym językiem.

Stosownie do standardów sformułowanych przez ustawodawcę stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Panią mgr Katarzynę Błażuk stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Jej Autorka wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa finansowego i finansów publicznych i w niezbędnym zakresie prawa unijnego, prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego. Doktorantka spełnia również trzecie kryterium wymienione w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), a mianowicie wykazała się umiejętnościami samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oceniam, że sposób prezentowania efektów badań przeprowadzonych przez Doktorantkę jest przejrzysty, poprawny językowo i stylistycznie, a poszczególne założenia i cele zostały zrealizowane, natomiast wnioski i oceny oraz postulaty są właściwie uzasadnione. Doktorantka umiejętnie posługuje się naukowymi metodami pracy, a efekty jej badań mogą być przydatne w przyszłości. Rozprawa doktorska zarówno pod względem merytorycznym, metodologicznym, jak i formalnym spełnia standardy sformułowane przez ustawodawcę. Rozprawa doktorska mgr Katarzyny Błażuk pt. *Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w kontekście stabilności finansów publicznych* może być podstawą dopuszczenia do publicznej obrony, po spełnieniu przez Autorkę innych wymogów określonych prawem.



Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski