

Załącznik 2

Autoreferat przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych, w szczególności określonych w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) wraz z opisem dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej, w szczególności określonym w § 5 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. z 2011 r. Nr 196 poz. 1165)

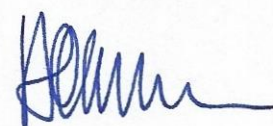
dr Anna Ostrowska
Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych
Katedra Prawa i Administracji
ul. Akademicka 14
18-400 Łomża
aostrowska@pwsip.edu.pl

AUTOREFERAT

1. Imię i nazwisko: Anna Ostrowska

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe - z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej:

- 20.06.1995 r. - magister prawa, Uniwersytet Warszawski, Filia w Białymstoku, Wydział Prawa, studia magisterskie stacjonarne ukończone z wynikiem bardzo dobrym, praca magisterska pt. *Podstawy prawne stosowania kart kredytowych w Wielkiej Brytanii i w Polsce*, promotor prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski;
- 9.12.1997 r. - ukończone trzyletnie studia licencjackie na kierunku Zarządzanie i marketing w Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania w Białymstoku, z wynikiem bardzo dobrym, praca licencjacka pt. *Kredyt bankowy jako źródło finansowania działalności przedsiębiorstw*, promotor dr Elżbieta Orechwa-Maliszewska;
- 20.09.1998 r. - ukończone Podyplomowe Studium Pedagogiczne na Wydziale Pedagogiki i Psychologii Uniwersytetu w Białymstoku, uzyskanie kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela;
- 1999-2003 - studia doktoranckie na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, przewodnik doktorski otwarty 23.10.2003 r.;
- 25.02.2005 r. - doktor nauk prawnych w zakresie prawa; publiczna obrona rozprawy doktorskiej pt. *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych* - stopień nadany przez Radę Wydziału Prawa Uniwersytetu



w Białymstoku; promotor prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski, recenzenci: prof. zw. dr hab. Leonard Etel, prof. zw. dr hab. Hanna Sochacka-Krysiak

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych:

- od 1.10.1995 r. do 29.02.2016 r. - asystent, od 2005 r. adiunkt w Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania w Białymstoku, w Katedrze Nauk Prawnych kierowanej przez prof. zw. dr hab. Eugeniusza Ruśkowskiego. Sprawowane funkcje: sekretarz Katedry; Rzecznik Dyscyplinarny ds. Studentów WSFiZ w Białymstoku; członek Senatu WSFiZ w Białymstoku (2015-2016);
- od 1.03.2016 r. - adiunkt w Państwowej Wyższej Szkole Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, w Katedrze Prawa i Administracji kierowanej przez prof. zw. dr hab. Joannę M. Salachnę. Sprawowane funkcje: członek Rady Wydziału Nauk Społecznych i Humanistycznych PWSliP w Łomży; członek Wydziałowej Komisji ds. Oceny Nauczycieli Akademickich, członek Wydziałowej Komisji ds. Jakości Kształcenia, Koordynator kierunku Prawo 2017/2018, Koordynator Erasmus kierunku Prawo; Rzecznik Dyscyplinarny ds. Studentów PWSliP w Łomży;

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789)

a) tytuł osiągnięcia naukowego:

Autorstwo monografii pt. *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*

b) autor, tytuł, rok i miejsce wydania, nazwa wydawnictwa:

Anna Ostrowska, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, Wolters Kluwer, ISBN 978-83-8124-507, ss. 460

c) omówienie celu naukowego ww. pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ewentualnego ich wykorzystania:

Uwagi wstępne

Przedstawiona monografia powstała w wyniku wieloletnich badań naukowych autorki nad instytucją dotacji publicznej, które zostały zainicjowane zarówno przez obserwację praktyki samorządowej, jak też przez naukową potrzebę zbadania charakteru prawnego tego coraz powszechniej stosowanego przez organy władzy publicznej instrumentu wydatkowego. Podobnie jak podatki przyczyniły się do rozwoju i umocnienia demokracji

parlamentarnej i nazywane były „siłą odśrodkową” państwa¹, tak też wydatki publiczne, w tym dotacje stały się w XX i XXI wieku głównym narzędziem umacniania roli tego państwa, realizacji polityki społeczno-gospodarczej, a także standardową formą finansowania zadań i podmiotów publicznych. Podczas gdy w poprzednich wiekach obserwowaliśmy przejście od państwa *dominium* do państwa podatkowego, to współcześnie analiza wydatków publicznych karze sformułować wnioski o przechodzeniu państwa *dominium* do państwa dotacyjnego. Dotacje stały się powszechnym narzędziem redystrybucji nie tylko środków budżetu Unii Europejskiej, ale również środków budżetu państwa, a także budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Należy przyznać, iż to właśnie udzielanie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (samorządowe dotowanie) jest przejawem najwyższego stadium decentralizacji władzy i finansów publicznych i jako takie powinno być utrzymywane i wzmacniane.

Podjęte w monografii badania nad dotacjami udzielanymi z budżetu samorządu terytorialnego zostały także zainspirowane obserwacją przypadków pozywania do sądów powszechnych samorządów gmin i powiatów przez podmioty prowadzące publiczne i niepubliczne jednostki systemu oświaty o zapłatę (dopłatę) należnej dotacji za lata ubiegłe. Były to przypadki obrazujące z jednej strony „ułomność” przepisów ustawowych szczegółowo regulujących proces dotowania tych jednostek, zaś z drugiej strony ujawniające zwiększającą się zdolność (świadomość) dotacyjną beneficjentów dotacji oświatowych, jak też beneficjentów wszystkich pozostałych dotacji udzielanych ze środków publicznych. Zjawisko cywilistycznego dochodzenia dotacji oświatowej było godnym przedmiotem badań w perspektywie naukowej, przede wszystkim ze względu na fakt równoległego funkcjonowania stosowanego przez organ dotujący administracyjnego trybu dochodzenia zwrotów dotacji. Te dwa wymiary (cywilistyczny i administracyjny) dotacji udzielanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego stały się głównym przyczynkiem podjęcia badań naukowych zaprezentowanych w przedstawionej monografii.

Samorządowe dotowanie jest w Polsce zjawiskiem systematycznie wzrastającym. Bezsprzecznie, obok dotacji z funduszy europejskich, to właśnie prawo pożytku publicznego i rozwój organizacji pozarządowych zapoczątkowały ekspansję metody dotacyjnej w systemie państwowego i samorządowego wydatkowania. Pomimo jednak stworzenia dobrego wzorca procedury udzielania dotacji na zadania zlecane podmiotom niepublicznym, ustalonego w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rozwój powyższy doprowadził do ustanowienia przez ustawodawcę różnych mechanizmów i tytułów dotowania w zależności od rodzaju zadań publicznych. O ile różnorodność kwestii materialnych, czyli tzw. materialnego instrumentarium dotacji (tj. kategorii beneficjentów dotacji, określenia dotowanych zadań i celów, mierników wysokości dotacji, rodzajów wydatków finansowanych z dotacji) oraz różnorodność niektórych kwestii proceduralnych (tj. formy prawnej udzielenia dotacji) można by uznać za dopuszczalne, to już różnorodność podstawowych gwarancji i obowiązków stron stosunku dotacyjnego i jego charakteru jest trudna do zaakceptowania i jako taka nie służy bezpieczeństwu wydatkowania środków publicznych i pewności działania zarówno dotujących, jak beneficjentów dotacji.

Dotacje udzielane przez polskie gminy, powiaty i województwa są niezwykle swoistym elementem samorządowości terytorialnej, gdyż w przeciwieństwie od cywilistycznych *payments for services* lub *agency payments* stosowanych np. przez władze lokalne w Wielkiej Brytanii, polskie dotacje samorządowe są udzielane w trybie

¹ F.H.M. Grapperhaus, *Opowieści podatkowe drugiego milenium*, Toruń 2000, s. 28-40

administracyjno-cywilnym lub tylko administracyjnym, zaś każdy z tych trybów posiada swe mniej lub bardziej szczegółowe uregulowanie ustawowe. Proces samorządowego dotowania przyjęty w Polsce, jako zjawisko niezwykle oryginalne w sferze europejskiej samorządowości, można by uznać za łączące *imperium* i *dominium* swoiste rozwiązanie pośrednie, które – pod warunkiem prawidłowego usystematyzowania – mogłoby się stać polską metodą samorządowej współpracy z podmiotami publicznymi i niepublicznymi.

Należy jednakże zauważyć, że w ostatnich latach w ustawach materialnych, a także w ustawach regulujących gospodarkę finansową państwa, samorządów terytorialnych i innych podmiotów sektora finansów publicznych systematycznie zaczęły pojawiać się, a następnie uszczegółwiać liczne przepisy dotyczące udzielania dotacji ze środków publicznych. Przyrost tych przepisów wydaje się następować w sposób niekontrolowany, co wynika głównie z faktu nieprzyjęcia przez ustawodawcę po pierwsze – określonej koncepcji pojęciowej i strukturalnej dotacji, po drugie – określonych standardów dotowania podmiotów zewnętrznych (nienależących do sektora finansów publicznych) i podmiotów wewnętrznych (należących do tego sektora), a także po trzecie – z braku wyraźnego wyodrębnienia zasad dotowania z budżetu państwa od zasad dotowania z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.).

Wprawdzie obecna ustawa o finansach publicznych (w stosunku do poprzedniej) wprowadziła szereg nowych, pojedynczych regulacji definicyjnych i proceduralnych dotyczących dotacji udzielanych ze środków publicznych, to jednak przyrost takich regulacji w innych ustawach oraz fakt powszechnego stosowania dotacji również wewnątrz sektora finansów publicznych spowodowały, iż system publicznego prawa dotacyjnego stał się systemem przepisów niespójnych, niejednoznacznych i rozproszonych. Jest to stan niewskazany i niesprzyjający bezpieczeństwu i transparentności wydatkowania środków publicznych.

Utrzymywanie powyższego stanu prawnego nie jest wskazane także ze względu na istotną rolę dotacji udzielanych z budżetów j.s.t. (dotacji samorządowych), wśród których dominują wprawdzie dotacje podmiotowe udzielane publicznym i niepublicznym jednostkom systemu oświaty oraz samorządowym instytucjom kultury, ale prawie połowę stanowią dotacje celowe zlecające realizację zadań publicznych innym podmiotom (organizacjom pozarządowym, klubom sportowym, podmiotom leczniczym, warsztatom terapii zajęciowej, niepublicznym jednostkom pomocy społecznej, właścicielom zabytków, podmiotom realizującym zadania z zakresu ochrony środowiska). Ponadto metoda dotacyjna stała się podstawą współpracy i wzajemnej pomocy udzielanej między j.s.t. i można nawet wygłosić tezę, że bez sprawnego instrumentu tzw. dotacji międzysamorządowej powyższa współpraca w zakresie realizacji zadań lokalnych nie przybrałaby tak dynamicznego tempa.

Istotną okolicznością w badanym obszarze jest także fakt, że w ośmiu obszarach „zadaniowych” samorządowe dotowanie odbywa się na podstawie podejmowanych przez organy stanowiące j.s.t. tzw. dotacyjnych uchwał trybowych (będących aktami prawa miejscowego), które w istocie odzwierciedlają także decentralizację władzy legislacyjnej. Decentralizacja ta doprowadziła jednak do terytorialnej różnorodności powyższych uchwał trybowych, co stało się nie do zaakceptowania, szczególnie w przypadku uchwał regulujących tryb udzielania dotacji oświatowych. Pomimo nadzoru regionalnych izb obrachunkowych czuwających nad legalnością powyższych aktów oraz kontroli sądów administracyjnych w tym zakresie, zróżnicowanie miejscowego prawa dotacyjnego postępuje, a jednocześnie obniża się jego jakość legislacyjna. Poniękad wynika to z niejednokrotnie bardzo ogólnie sformułowanych upoważnień ustawowych (delegacji) do wydania tych aktów, co prowadzi do braku odpowiedniego i skutecznego wzorca nadzoru i kontroli w tym zakresie.

Występujące obecnie liczne wątpliwości dotyczące lokalnego i regionalnego dotowania, coraz częściej rozstrzygane przez organy wymiaru sprawiedliwości, mogą wywołać dyskusję o zdolności kompetencyjnej polskich samorządów w zakresie udzielania dotacji (w szczególności oświatowych) i tym samym – być może – konieczności profesjonalizacji (agencjonalizacji) tej sfery dokonanej odgórnie przez władzę centralną, tak jak to się stało w Wielkiej Brytanii w latach 80. XX w. Będąc zwolennikiem kontynuowania polskiego modelu samorządowości, nie zaś naśladowania np. brytyjskiego modelu *quangos*, w przedstawionej monografii podejmuję próbę oceny obecnie obserwowanego systemu samorządowego dotowania, jego usystematyzowania oraz sformułowania wobec niego wniosków *de lege ferenda*.

Obszar badań, problem i hipoteza badawcza

Obszar badawczy monografii obejmuje dotacje celowe, podmiotowe i przedmiotowe udzielane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na zadania bieżące i zadania inwestycyjne, których źródłem finansowania są przede wszystkim dochody własne samorządów oraz część oświatowa subwencji ogólnej dla j.s.t. (w przypadku tzw. dotacji oświatowych). W wymiarze finansowym dotacje powyższe stanowią około 20% wydatków budżetowych polskich jednostek samorządu terytorialnego. Systemowy charakter monografii powoduje, iż przeprowadzona w niej analiza prawnofinansowa w niektórych jej fragmentach odwołuje się np. do sfery stosunków dotacyjnych między państwem a samorządem terytorialnym, a także do teorii poszczególnych instytucji prawnych (odpowiedzialności prawnej, stosunku prawnego, umowy). Nieuniknione było również rozpatrzenie skali dotacji udzielanych w ramach projektów i programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, gdyż te są istotną częścią aktywności dotacyjnej samorządu województwa.

Genezą podjęcia badań w powyższym obszarze, a także podstawą do sformułowania problemu i hipotezy badawczej są następujące **założenia (stwierdzenia)**: Ewolucja przepisów ustawowych i miejscowych w zakresie udzielania dotacji z budżetów polskich jednostek samorządu terytorialnego wykazała wyodrębnianie się nowej gałęzi prawa finansowego – samorządowego prawa dotacyjnego, jednakże obowiązujący w tym zakresie aktualny system przepisów ustawowych ujawnia zbyt wiele luk i wątpliwości interpretacyjnych, przez co dezorganizuje system dotowania samorządowego, kreuje zbyt szeroką swobodę dotacyjną organów j.s.t., a także negatywnie wpływa na jakość miejscowego prawa dotacyjnego. Samorządowe prawo dotacyjne jest prawem rozdrobnionym, nieposiadającym generalnych zasad, przez co nie zapewnia odpowiedniej ochrony publicznym zasobom finansowym przed ich dowolnym wydatkowaniem oraz negatywnie wpływa na współpracę samorządów terytorialnych z podmiotami spoza sektora finansów publicznych, a także z podmiotami należącymi do tego sektora, w tym na tzw. współpracę międzysamorządową.

Podstawowy problem badawczy, jaki jest rozstrzygany w monografii można sprowadzić do następujących pytań: w jakim zakresie aktualny system ustawowych i miejscowych przepisów dotacyjnych stosowanych i stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego (ukształtowany jako tzw. samorządowe prawo dotacyjne) jest konstrukcyjnie spójny i poprawny? oraz jakie działania mogą przyczynić się do poprawy stanu prawnego w tym obszarze?

W celu rozwiązania powyższego problemu badawczego oraz zweryfikowania wyżej sformułowanych stwierdzeń przyjęto następującą **hipotezę**, która z definicji jest domysłem naukowym i przypuszczalną odpowiedzią na postawiony problem badawczy:

- wprowadzenie ustawowych zasad ogólnych udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (ujętych w odrębnym rozdziale ustawy o finansach publicznych lub w odrębnej ustawie o charakterze ordynacji dotacyjnej) pozwoli na stworzenie spójnego systemu samorządowego prawa dotacyjnego oraz na określenie granic samorządowej samodzielności wydatkowej w tym zakresie.

Metodologia i systematyka pracy

Zarówno konstrukcja monografii, jak i zastosowana metodologia badań są konsekwencją sformułowanego problemu badawczego oraz przyjętej hipotezy badawczej. W celu wykreowania zasad ogólnych samorządowego prawa dotacyjnego (zapropozowania wniosków *de lege ferenda*) należało dokonać analizy teoretycznoprawnej, praktycznej oraz empirycznej podstawowych konstrukcji i instrumentów tego prawa. Zostały one zbadane w kolejnych, pięciu rozdziałach pracy w świetle dogmatyki prawa, praktyki stosowania poszczególnych regulacji z wykorzystaniem orzecznictwa oraz wyników badań empirycznych i liczbowych.

W przeprowadzonych analizach i badaniach obok metody formalno-dogmatycznej zastosowano przede wszystkim metodę indukcyjną. W świetle liczby przepisów dotacyjnych oraz bardzo liczne orzecznictwa nadzorczego i sądowego w sprawach dotacyjnych zastosowanie w pracy rozumowania indukcyjnego było nieuniknione. Treści aktów normatywnych regulujących sferę samorządowego dotowania zanalizowane zostały również w kontekście podstaw ustrojowych samorządu terytorialnego (np. jego zadań własnych obligatoryjnych i fakultatywnych), a także w odniesieniu do rozwiązań zagranicznych, w tym głównie na przykładzie systemu obowiązującego w Wielkiej Brytanii.

Nieuniknione było również rozpatrzenie samorządowego prawa dotacyjnego w kategoriach aksjologicznych, czyli odniesienia go do podstawowych wartości samorządu terytorialnego i teorii finansów publicznych. Ponadto w celu uzyskania potwierdzenia lub zaprzeczenia przyjętej hipotezy badawczej analizę rozszerzono o badania empiryczne, które polegały na przeprowadzeniu badań sondażowych wśród skarbników jednostek samorządu terytorialnego województwa podlaskiego (jako osób uczestniczących w stosowaniu i stanowieniu samorządowego prawa dotacyjnego). Badania ankietowe osobiście przeprowadzone przez autorkę wśród skarbników j.s.t. województwa podlaskiego podczas szkolenia na temat uchwał w sprawie trybu udzielania dotacji oświatowych ukazały niezwykle cenny obraz postrzegania i oceny regulacji samorządowego prawa dotacyjnego przez skarbników podlaskich gmin, powiatów i miast na prawach powiatu. Wyniki powyższego badania ankietowego zostały pogrupowane przedmiotowo i zaprezentowane w poszczególnych rozdziałach monografii. Wyniki te zaprzeczały lub potwierdzały wnioski z przeprowadzonej analizy teoretycznoprawnej, a także przyczyniły się do sformułowania właściwych i pożądaných wniosków *de lege ferenda*.

Bezpośrednim wyrazem stosowania (praktykowania) samorządowego prawa dotacyjnego są wielkości kwotowe dotacji udzielanych z budżetów j.s.t. wszystkich stopni, stąd też uzasadnione było wykorzystanie metody statystyczno-liczbowej. Badania liczbowe i kwotowe przeprowadzone i zaprezentowane w rozdziale IV monografii w zakresie wydatków dotacyjnych podlaskich gmin, powiatów i miast na prawach powiatu oraz samorządu województwa podlaskiego wykonanych w latach 2015–2016 pozwoliły na zbadanie realnej struktury samorządowego dotowania. Badania te mają charakter unikalny, gdyż oficjalna sprawozdawczość ogólnokrajowa z wykonania wydatków budżetów polskich j.s.t. takiej struktury nie prezentuje.

Ponadto uwzględniając fakt, iż istotną częścią samorządowego prawa dotacyjnego są akty prawa miejscowego, którymi w badanym obszarze są tzw. dotacyjne uchwały trybowe, należało także przeprowadzić analizę tych aktów w świetle teorii prawa miejscowego, orzecznictwa kolegiów regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych oraz w świetle wspomnianych wyżej badań ankietowych.

Osiągnięte wyniki i ich ewentualne wykorzystanie

Założenie o autonomizacji samorządowego prawa dotacyjnego jako nowej gałęzi prawa, a także przyjęta hipoteza badawcza spowodowały, że struktura monografii, jak też prezentacja wyników badań mają charakter systemowy. Analizę teoretyczno-prawną poszczególnych determinantów tego prawa zwięźniają wnioski przedstawione odrębnie w każdym rozdziale monografii. Wnioski te zostały następnie wykorzystane do sformułowania postulatów *de lege ferenda*, które przybrały formę propozycji nowych przepisów ustawy o finansach publicznych.

W rozdziale I zanalizowano podstawowe teoretyczno-prawne determinanty wyodrębnienia samorządowego prawa dotacyjnego z prawa finansowego. Przeprowadzono w nim analizę normy dotacyjnej jako kategorii normy finansowej, a także podjęto próbę wskazania zasad, dyrektyw i instrumentów wykładni przepisów samorządowego prawa dotacyjnego. Rozważania powyższe, uzupełnione o wyniki badań ankietowych, pozwoliły na sformułowanie dziewięciu wniosków, wśród których można wymienić:

1. Prawo dotacyjne, jako prawo regulujące dokonywanie wydatków publicznych na dotacje, bezsprzecznie stało się już odrębnym poddziałem prawa finansowego. Równocześnie dywersyfikacja funduszy i budżetów publicznych powoduje, że samo prawo dotacyjne uległo tej dywersyfikacji i można w jego ramach wyodrębnić: prawo dotacyjne UE (regulujące udzielanie dotacji ze środków unijnych), prawo dotacyjne państwowe (regulujące udzielanie dotacji z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych), a także badane w niniejszej monografii – samorządowe prawo dotacyjne (regulujące udzielanie dotacji z budżetów j.s.t.). Prawo to jest obecnie na początku swej drogi ku autonomizacji podobnej do tej, której uległo prawo podatkowe;
2. Na autonomizację samorządowego prawa dotacyjnego wskazuje posiadanie szczególnej struktury źródeł prawa, która (analogicznie do prawa podatkowego) składa się z kilkunastu ustaw definiujących tytuł do udzielenia dotacji, ustawy o finansach publicznych regulującej proceduralne i częściowo materialne zasady udzielania dotacji oraz tzw. miejscowych uchwał trybowych. Podobnie jak w prawie podatkowym, również w prawie dotacyjnym charakterystyczne jest jednak „mieszanie się” norm materialnych i formalnych;
3. Samorządowe prawo dotacyjne posługuje się normą prawną o specyficznej konstrukcji. Normy prawnodotacyjne zasadniczo mają charakter imperatywno-trybutywny, chociaż niewiele z nich posiada wprost wyrażone zobowiązanie i uprawnienie. Rola podmiotów biernych i czynnych normy prawnodotacyjnej jest jednak odwrotna do tej występującej w normie podatkowoprawnej. Szczególną rolę w tym prawie odgrywa tzw. tytuł dotacyjny, czyli zasadnicza (podstawowa) norma dotacyjna stanowiąca podstawę prawną uprawnienia (lub obowiązku) udzielenia dotacji ze środków publicznych. W samorządowym prawie dotacyjnym występuje nieuzasadniona różnorodność konstrukcji tytułów dotacyjnych (od dozwolenia mocnego do dozwolenia dorozumianego);

4. W samorządowym prawie dotacyjnym zachodzi konieczność interpretacji norm przy zastosowaniu szczególnych zasad i dyrektyw wykładni. Wykładnia przepisów tego prawa wymaga: zastosowania koncepcji derywacyjnej (zamiast klaryfikacyjnej), równoległego i jednoczesnego zastosowania wykładni językowej, systemowej i celowościowej, odpowiedniego stosowania zasad *in dubio pro libertate, volenti non fit iniuria, in dubio pro donatario*;
5. W przepisach prawa dotacyjnego, jako prawa regulującego dokonywanie wydatków publicznych, ustawodawca nie powinien stosować klauzul generalnych;
6. W odniesieniu do instrumentów wykładni legalnej samorządowego prawa dotacyjnego wskazane jest wzmocnienie roli Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych i przyznanie jej kompetencji do wydawania wytycznych wykładni prawa finansowego samorządu terytorialnego (w tym prawa dotacyjnego) i wytycznych praktyki nadzorczej, która byłaby wiążąca dla wszystkich kolegiów izb. Instrumentem służącym jednolitej interpretacji przepisów samorządowego prawa dotacyjnego przez dotujące j.s.t., jak też przez beneficjentów dotacji, nie powinny być jednak urzędowe interpretacje dotacyjne skonstruowane na wzór urzędowych interpretacji podatkowych.

Skonstruowanie zasad ogólnych samorządowego prawa dotacyjnego (zaproponowanych we wnioskach *de lege ferenda*) wymagało przeprowadzenia analizy podstawowych desygnatów tego prawa takich jak: odpowiedzialność, umowa i stosunek prawnodotacyjny. Analizę tą przedstawiono w **rozdziale II** monografii, w którym zaprezentowano także wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród skarbników j.s.t. województwa podlaskiego w zakresie powyższych zagadnień. W odniesieniu do zagadnienia odpowiedzialności prawnodotacyjnej sformułowano pięć wniosków, wśród których należy wymienić następujące:

1. Głównym rodzajem odpowiedzialności, która najskuteczniej zabezpiecza odpowiedzialność prawnodotacyjną beneficjenta dotacji jest odpowiedzialność systemowo-administracyjna, sprowadzająca się do stosowania dwóch sankcji: administracyjnej sankcji zwrotu dotacji oraz 3-letniej sankcji wykluczenia prawa otrzymania dotacji, która (po jej likwidacji w 2010 r.) powinna być przywrócona w stosunku do dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetu j.s.t., z jednoczesną jednak likwidacją odpowiedzialności beneficjentów dotacji za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (aby zachować wymogi zasady *ne bis in idem*);
2. Sankcję systemowo-administracyjną w postaci zwrotu dotacji należy uporządkować i wzmocnić poprzez uzupełnienie luk występujących w jej regulacjach;
3. Odpowiedzialność prawnodotacyjną karłą skarbową oraz karłą należy utrzymać w obowiązującym kształcie, gdyż formułowane w literaturze zarzuty pokrywania się zakresów przedmiotowych czynów dotacyjnych określonych w art. 82 k.k.s. i art. 297 § 1 k.k. są nieuzasadnione. Zjawisko *desuetudo* występujące w przypadku art. 82 k.k.s. nie może być przesłanką do jego uchylenia;
4. Postulowane utrzymanie odpowiedzialności karnej skarbowej i karnej beneficjentów dotacji, a także istniejąca znaczna dolegliwość sankcji administracyjnej w postaci zwrotu dotacji stanowią wystarczające uzasadnienie postulatu likwidacji odpowiedzialności beneficjentów dotacji za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. To właśnie objęcie podmiotów nie należących do sektora finansów publicznych reżimem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czyni ten reżim powszechnym

(a więc niekonstytucyjnym), a także mniej dyscyplinarnym (a więc mniej skoncentrowanym na „wnętrzu organizacji”).

Przeprowadzone w rozdziale II rozważania nad umową dotacyjną w ujęciu teoretyczno-prawnym, a także w ujęciu empirycznym, pozwoliły na sformułowanie siedmiu wniosków, wśród których można wymienić następujące:

1. W zakresie zawierania umów dotacyjnych nie istnieje swoboda kontraktowania, gdyż poszczególne swobody umów, począwszy od swobody podjęcia decyzji o zawarciu umowy, poprzez swobodę w doborze kontrahenta, a skończywszy na swobodzie kształtowania treści umowy są wyznaczone i ograniczone przepisami ustawowymi, wykonawczymi i miejscowymi. Symbolem braku swobody kontraktowania w zakresie umów dotacyjnych jest ramowy wzór umowy dotacyjnej wprowadzony rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych, które ma zastosowanie przy udzielaniu dotacji organizacjom pozarządowym;
2. Umowę dotacyjną należy uznać jako cywilistyczny instrument do wykonania czynności administracyjnej udzielenia dotacji, a więc należy jej nadać charakter specjalnej umowy administracyjnej, tak jak uczynił to ustawodawca francuski czy niemiecki;
3. Wskazane jest wprowadzenie zasady obligatoryjności zawierania umowy dotacyjnej przy udzielaniu wszystkich dotacji celowych. Z treści art. 250 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych należy usunąć zwrot „w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji”;
4. Charakter i definicja dotacji podmiotowej wskazują, iż przy jej udzielaniu zawieranie umowy dotacyjnej nie posiada uzasadnienia prawnego.

Analiza samorządowego stosunku prawnodotacyjnego oraz badania ankietowe przeprowadzone w tym zakresie doprowadziły natomiast do sformułowania pięciu wniosków, wśród których można wymienić następujące:

1. Przed 1997 r. stosunek prawnodotacyjny regulowany w polskim prawie finansowym miał charakter wyłącznie publicznoprawny i administracyjny. Taki też charakter powinny odzyskać stosunki prawnodotacyjne zachodzące w przypadku udzielania dotacji podmiotowych i przedmiotowych;
2. Stosunek prawnodotacyjny zachodzący przy udzielaniu dotacji celowej spełnia wiele cech stosunku prawnego zachodzącego przy udzielaniu zamówienia publicznego, jakkolwiek administracyjny tryb dochodzenia zwrotów dotacji czyni stosunek prawnodotacyjny bardziej administracyjnym i władczym, niż ten zachodzący przy udzielaniu zamówienia publicznego. Istniejący zinstytucjonalizowany system ochrony prawnej stron stosunku zamówienia publicznego (poprzez działalność Urzędu Zamówień Publicznych i Krajowej Izby Odwoławczej) uzasadnia postulat przekazania orzekania we wszystkich sprawach dotacyjnych sądom administracyjnym z nadaniem im odpowiednich kompetencji do prowadzenia postępowania spornego i dowodowego;
3. Ustawa o finansach publicznych powinna formułować katalog podstawowych (minimalnych) uprawnień i obowiązków organu dotującego i beneficjenta dotacji. Katalog ten został zaproponowany we wnioskach *de lege ferenda*.

W rozdziale III monografii rozważono instrument dotacji samorządowej w świetle systemu prawnego dokonywania wydatków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jest to obszar uznawany przez organy władzy samorządowej za istotny i „wrażliwy” przede wszystkim ze względu na istniejącą w tym zakresie

odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza podstawowych kwestii dotyczących dokonywania wydatków na dotacje z budżetu j.s.t., przy uwzględnieniu wyników badań empirycznych, doprowadziła do skonstruowania dziesiętnastu wniosków, wśród których można wymienić:

1. Uwzględniając fakt, iż obecna ustawowa definicja dotacji określona w art. 126 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych jest często przywoływana w orzecznictwie jako podstawa zakazu udzielenia dotacji z budżetu j.s.t., wskazane jest, aby powyższy przepis definicyjny był jednoznaczny i zupełny. Aby obecna, niejednoznaczna i zbyt ogólna legalna definicja dotacji nie była wyłączną podstawą wydawania orzeczenia sądowego lub nadzorczego, ustawodawca powinien albo tę definicję uchylić, albo ją doprecyzować według wzoru sformułowanego we wnioskach *de lege ferenda*;
2. Konstytucyjne domniemania kompetencji polskich j.s.t. (wyrażonych m.in. w art. 163, 164 i 166 Konstytucji RP) oraz doktrynalne stanowiska o otwartym katalogu zadań własnych gminy i województwa oraz o zamkniętym katalogu zadań własnych powiatu wywołują problemy ze wskazaniem, które dotacje udzielane z budżetu j.s.t. mają charakter obligatoryjny, a które fakultatywny, jakkolwiek próbę tego wskazania przeprowadzono w rozdziale III przedstawionej monografii;
3. Za nieuzasadnione należy uznać stanowisko zakazujące stosowania formy dotacji do dopłat ustanawianych przez j.s.t. na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2017 r. poz. 328 ze zm.), gdyż w istocie dopłaty te spełniają wszystkie cechy dotacji przedmiotowej;
4. Należy uregulować formę prawną udzielania i przekazywania dotacji przedmiotowej z budżetu j.s.t. (decyzja administracyjna, umowa dotacyjna, polecenie przelewu na rachunek), gdyż obecne przepisy ustaw jej nie przewidują;
5. Tzw. załącznik dotacyjny do uchwały budżetowej j.s.t. spełnia istotną rolę w zakresie planowania i wykonywania wydatków na samorządowe dotacje;
6. Przepis art. 221 u.f.p. posiada charakter instruktażowy i kierunkowy, a więc nie powinien i nie może stanowić samodzielnego tytułu dotacyjnego, a za taki jest uznawany przez niektóre j.s.t. i organy nadzoru;
7. Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, ustawy o dochodach j.s.t. oraz ustawy o finansach publicznych w sposób nieuzasadniony ograniczają możliwość współpracy międzysamorządowej, czego przejawem jest brak podstaw prawnych do przekazywania środków (w tym dotacji) na podstawie tzw. porozumień zwykłych, a także istotnych ograniczeń w zawieraniu tzw. porozumień powierzających;
8. Planowanie, wykonywanie i rozliczanie dotacji udzielanych z budżetów polskich j.s.t. podporządkowane jest zasadzie roczności budżetu (art. 211 i art. 251 ust. 1 u.f.p.) nawet jeśli okres, podczas którego udzielana jest dotacja rozciąga się na 2 lata budżetowe, tak jak to ma miejsce w przypadku dotacji oświatowych, których obliczanie odbywa się w oparciu o kalendarz roku szkolnego;
9. Dopuszczanie planowania wydatków na dotacje w ramach rezerwy celowej lub rozdysponowywania rezerwy ogólnej budżetu j.s.t. przez organ wykonawczy na dotacje powoduje całkowite pominięcie roli organu stanowiącego w tym procesie, a także pominięcie zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, która jest realizowana poprzez obligatoryjność tzw. załącznika dotacyjnego do uchwały budżetowej. Wydatki na dotacje nie powinny być planowane w ramach rezerw budżetowych;

10. W orzecznictwie występują dwie linie orzecznicze w zakresie kompetencji w dokonywaniu zmian w planie wydatków na dotacje przez organ wykonawczy j.s.t.: jedna linia na rzecz władzy wykonawczej, druga – na rzecz władzy stanowiącej. Organ wykonawczy j.s.t. nie powinien mieć uprawnień do dokonywania w trakcie roku budżetowego zmian w wydatkach na dotacje, których wysokość ustalana jest przez organ stanowiący j.s.t. w odrębnej uchwale (np. dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury, dotacji na prace przy zabytku).

W celu pełnego zanalizowania przyjętego obszaru badawczego zbadano także strukturę kwotową wydatków na dotacje udzielanych z budżetów j.s.t. z zastosowaniem podziału na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacja dla jednostek spoza tego sektora. Badania te zaprezentowano w **rozdziale IV** monografii na przykładzie wydatków dotacyjnych jednostek samorządu terytorialnego z terytorium województwa podlaskiego. Z całościowej struktury rodzajowej wszystkich dotacji udzielanych z budżetów j.s.t. województwa podlaskiego w latach 2015-2016 wynika, że w strukturze tej dominują dotacje podmiotowe, co z racji ich wyjątkowego oraz redystrybucyjnego (transferowego) charakteru zasadniczo nie powinno mieć miejsca. Samorządowe dotowanie sprowadza się więc przede wszystkim do udzielania dotacji podmiotowych samorządowym instytucjom kultury oraz publicznym i niepublicznym jednostkom systemu oświaty. Dominacja dotacji podmiotowych w całościowej strukturze wydatków dotacyjnych j.s.t., a także dominacja dotacji międzysamorządowych w strukturze dotacji celowych świadczą o dość niskiej aktywności dotacyjnej samorządów wobec innych (zewnętrznych) podmiotów i innych obszarów zadaniowych. Wydawałoby się bowiem, iż dotacje celowe udzielane organizacjom pozarządowym, dotacje celowe na wspieranie sportu, na prace przy zabytkach, na zadania w zakresie ochrony środowiska i inne kategorie dotacji „zlecających” powinny stanowić przeważającą część wydatków dotacyjnych polskich samorządów, a tak nie jest. Tylko w budżetach miast na prawach powiatu dotacje udzielane organizacjom pozarządowym stanowią istotną część ich wydatków budżetowych.

W rozdziale IV przeprowadzono również analizę polskiego samorządowego dotowania w ujęciu porównawczym. Zobrazowano charakter i strukturę wydatków brytyjskich samorządów lokalnych na przykładzie wydatków budżetu Miasta Glasgow. Na wybór tego kraju i miasta, jako przedmiotu analizy porównawczej, wpływ miały badania kwerendalne przeprowadzone przez autorkę podczas pobytu na Glasgow Caledonian University w ramach *British-Polish Young Scientists Programme*, jak również swoisty i oryginalny system prawno-finansowy brytyjskich samorządów terytorialnych. W systemie samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii dotacje (*grants*) stosowane są przede wszystkim w odniesieniu do transferów z budżetu państwa na rzecz budżetów lokalnych i nie występuje tam adekwatne do polskiego zjawisko samorządowego dotowania. Pomimo znacznego instytucjonalnego rozproszenia realizacji zadań lokalnych, określanych jako sieć *local quangos*, brytyjskie samorzady stosują w tym celu głównie cywilistyczną metodę dokonywania wydatków (*payments for services and agencies*) nie zaś dotacje. Polskie j.s.t. również należałoby uznać za regulatorów i płatników (*payers and regulators*), przy czym przy dokonywaniu płatności za zadania i usługi publiczne stosują one także (obok form czysto cywilistycznych) szczególną formę wydatku, jaką jest udzielenie dotacji ze swego budżetu.

Podobnie jak w lokalnym prawie podatkowym istotną rolę spełniają uchwały rad gmin w sprawie stawek podatków lokalnych (stanowiące część tzw. władztwa podatkowego gmin), również w przypadku samorządowego prawa dotacyjnego wyróżnić można aktywność samorządów polegającą na wydawaniu przez ich organy stanowiące

tw. dotacyjnych uchwał trybowych (w sprawie trybu udzielania dotacji). Uchwały te, podejmowane w przypadku ośmiu obszarów zadaniowych polskich j.s.t., spełniają wszystkie cechy aktów prawa miejscowego i jako takie stanowią emanację samorządowego prawa dotacyjnego. Ich analiza teoretyczno-prawna została przeprowadzona w **rozdziale V** monografii. Analiza ta doprowadziła do sformułowania sześciu wniosków, wśród których należy wymienić następujące:

1. Dotacyjna uchwała trybowa jest aktem prawa miejscowego, choć podobnie jak to ma miejsce w przypadku uchwał w sprawie stawek podatków i opłat lokalnych, ustawodawca wprost nie formułuje nakazu jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Cechy aktów prawa miejscowego należy wywodzić z przepisów Konstytucji RP oraz przepisów innych ustaw, wśród których decydujące znaczenie ma „powszechność obowiązywania”. Cechę tą spełniają dotacyjne uchwały trybowe, przy czym wskazanym by było, aby ustawodawca uszczegółowił definicję aktów prawa miejscowego, wymieniając jeszcze inne ich przykłady (obok statutów j.s.t.) w art. 13 ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych;
2. Analiza treści ośmiu przepisów upoważniających (delegacji) do wydania dotacyjnej uchwały trybowej prowadzi do wniosku, że ustawodawca przy ich ustanawianiu nie uwzględnia wszystkich etapów postępowania w sprawie udzielenia dotacji celowej, do których należą: udzielanie, przekazywanie, wykorzystywanie, kontrola wykorzystania i rozliczanie. Pominięcie zaś przez ustawodawcę jednego z ww. etapów dotowania (np. kontroli wykorzystania dotacji) powoduje zaś, że organy nadzoru (regionalne izby obrachunkowe), a także sądy administracyjne, unieważniają te postanowienia dotacyjnej uchwały trybowej, które wykraczają poza delegację ustawową, chociaż służą zapewnieniu wydatkowania środków dotacyjnych zgodnie z celem przeznaczenia;
3. W upoważnieniu do wydania dotacyjnej uchwały trybowej ustawodawca może także oprócz kwestii proceduralno-trybowych delegować na rzecz organu stanowiącego j.s.t. również prawo modyfikowania materialnego instrumentarium dotacji, tak jak nastąpiło to w przypadku delegacji do wydania uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji dla podmiotów prowadzących żłobki. Każdorazowa próba zmodyfikowania przez organ stanowiący j.s.t. w swej uchwale np. kręgu beneficjentów dotacji czy też prowadzenia instytucji refundacji wydatków spotyka się bowiem z nadzorczym unieważnieniem;
4. Nie należy zakazywać organom stanowiącym j.s.t. ustanawiania w swych dotacyjnych uchwałach trybowych wzorów umów o dotację, czy też wymieniania *essentialia negotii* tej umowy, przy jednoczesnym jednak nakazie uregulowania w tej uchwale zasad dokonywania zmian w umowie z zachowaniem budżetowej zasady roczności.

Przeprowadzona w monografii analiza teoretycznoprawna, jak i zaprezentowane badania empiryczne wykazały, iż dotowanie stało się stałą i istotną aktywnością polskich jednostek samorządu terytorialnego. Aktywność ta polega nie tylko na podejmowaniu decyzji o udzieleniu dotacji i o jej wysokości, ale też na ustanawianiu miejscowych procedur dotowania (dotacyjnych uchwał trybowych). Chociaż – z jednej strony – ankietowani skarbnicy j.s.t. wskazali na ściśle wykonawczy charakter tych uchwał, to z drugiej strony większość z nich stwierdziła, że udzielanie dotacji z budżetu j.s.t. jest przejawem samodzielności finansowej (wydatkowej) samorządu. Polskim samorządom przyznano więc określony zakres władztwa dotacyjnego, który jednak, z powodu znacznego zróżnicowania i rozproszenia, powinien ulec procesom standaryzacyjnym.

Praktyka organów władzy lokalnej i regionalnej, a także ogromna liczba orzecznictwa, jakie zapadło w sprawach dotacji samorządowych (przywołanych w monografii) dowodzi, że obowiązujące obecnie przepisy ustawy o finansach publicznych w tym zakresie są niewystarczające. Pragmatyczne i prakseologiczne podejście do badań naukowych nakazywało nadać sformułowanym w monografii **wnioskowi i postulatowi de lege ferenda** konstrukcję propozycji nowych przepisów ustanawiających zasady ogólne samorządowego prawa dotacyjnego, które w założeniu mają przyczynić się do rozwiązania problemu niespójności i niepoprawności obecnie obowiązujących przepisów tego prawa. W ostatniej części monografii zaproponowano więc nowelizację dziewięciu istniejących już przepisów ustawy o finansach publicznych, a także osiemnaście całkowicie nowych przepisów tej ustawy. Zaprojektowane normy zbiorczo można określić jako „Zasady ogólne udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego” i wyodrębnić je w formie rozdziału w ustawie o finansach publicznych.

Samorządowe dotowanie, w wyniku ponad 20-letniego praktykowania wykształciło różnorodne miejscowe tryby dotowania, która poniekąd wynika z niespójnych i „rozrastających się” przepisów ustaw przewidujących to dotowanie. Odzwierciedleniem powyższego zjawiska jest ogromna liczba orzecznictwa nadzorczego i sądowego w sprawach dotacji samorządowych. Stan ten wymaga naprawy, którą należałoby rozpocząć od ustanowienia zasad ogólnych udzielania dotacji z budżetów j.s.t. Zasady te zaproponowano w przedstawionej monografii i należy przyznać, że mogłyby się one także stać przyczynkiem do odpowiedniego zreformowania przepisów regulujących tzw. dotacje państwowe, czyli dotacje udzielane z budżetu państwa oraz z budżetów innych niż samorządowe jednostek sektora finansów publicznych.

5. Omówienie dorobku i pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych, z uwzględnieniem kryteriów oceny, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. z 2011 r. Nr 196 poz. 1165)

5.1. kryteria oceny w zakresie osiągnięć naukowo-badawczych habilitanta, zgodnie § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia

Moje pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze w zakresie nauk prawnych obejmują prace badawcze dotyczące polskiego prawa finansowego: państwowego i samorządowego. Głównym obszarem moich prac naukowo-badawczych są polskie regulacje prawne: ustawowe, wykonawcze i miejscowe. W związku z powyższym publikatorami moich prac są czasopisma i monografie o zasięgu ogólnokrajowym. Tematyka czasopism zagranicznych, znajdujących się w bazach wymienionych w § 3 ww. rozporządzenia skupia się przede wszystkim na anglosaskich rozwiązaniach ustrojowych, które ze względu na specyfikę systemów prawnych (opartych na *common law*) oraz odmienne fundamenty teoretyczno-pojęciowe wykazują niewielką przydatność dla prezentacji opracowań naukowych związanych z polskim systemem prawnym. Przedstawiony przeze mnie dorobek nie zawiera więc publikacji w czasopismach znajdujących się w bazie JCR i na liście ERIH. Jakkolwiek badania porównujące polski system miejscowego (samorządowego) dotowania z systemem wydatków samorządów

lokalnych w Wielkiej Brytanii zostały przeze mnie zaprezentowane w moich następujących publikacjach:

- *Local Government Expenditure Autonomy in Making Grants. Present and Future Dimension for Poland and Scotland*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego*, red. E. Ruśkowski, I. Zawerucha, Wyd. Temida 2, Białystok-Lwów 2010, ISBN 978-83-89620-85-9, s. 198-209;
- *Local Government Granting Procedures – an Instrument of Local Cooperation with Nonpublic Units*, [w:] *Public Finances – Administrative Autonomies*, red. Gábor Hulkó, András Patyi, Széchenyi István Egyetem, Universitas-Győr, Győr 2012, ISBN 978-963-9819-870, s. 523-534.

5.2. kryteria oceny w zakresie osiągnięć naukowo-badawczych habilitanta, zgodnie § 4 ww. rozporządzenia

Od początku pracy naukowej moje zainteresowania badawcze koncentrowały się wokół systemu prawnofinansowego państwa i samorządu terytorialnego, w szczególności tematyki samodzielności i gospodarki budżetowej polskich samorządów terytorialnych. Zapoczątkowane one były badaniami nad rozprawą doktorską pt. *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*. Przeprowadziłam w niej analizę wykazującą na ile system prawnofinansowy wprowadzonego w 1999 r. samorządu powiatowego, jako pośredniego stopnia samorządu terytorialnego (*intermediate tier of local government*) spełnia standardy samodzielności finansowej wyznaczone w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Rozprawa ta, w skróconej wersji, została opublikowana pod tym samym tytułem w 2006 roku przed Wydawnictwo WSFiZ w Białymstoku [A. Ostrowska, *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*, Białystok 2006, ISBN 83-87256-96-X, ss. 262]. Wykaz innych prac z zakresu prawa finansowego państwa i samorządu terytorialnego opublikowanych przeze mnie w okresie przed doktoratem prezentuję w Załączniku 4.

Po doktoracie moja aktywność naukowa skupiła się przede wszystkim na dwóch obszarach, które bezpośrednio lub pośrednio nawiązywały do instytucji dotacji budżetowej jako instrumentu redystrybucji środków publicznych i dokonywania wydatków publicznych, a także zagadnienia standardów legislacji dotacyjnej jednostek samorządu terytorialnego:

- a) pierwszy obszar badawczy obejmował wydatki budżetu państwa i można go zbiorczo zatytułować: „*Struktura, charakter prawny i zasady dokonywania wydatków budżetu państwa, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków subwencyjno-dotacyjnych*”;
- b) drugi obszar badawczy skoncentrował się na prowadzeniu analizy konstrukcji prawnych oraz standardów legislacji samorządowej w zakresie poszczególnych kategorii dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności tzw. dotacji oświatowych i dotacji na wspieranie sportu. Obszar ten można zbiorczo zatytułować: „*Władztwo dotacyjne oraz samodzielność legislacyjna samorządu terytorialnego w zakresie dotacji oświatowych i dotacji na wspieranie rozwoju sportu*”.

Ad a) Struktura, charakter prawny i zasady dokonywania wydatków budżetu państwa, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków subwencyjno-dotacyjnych.

W tym obszarze badawczym przeprowadziłam ogólną analizę zasad dokonywania i struktury wydatków budżetu państwa, ze szczególnym uwzględnieniem dotacji w systemie wydatków publicznych. Wyniki tych badań można zaliczyć do dość nielicznej grupy publikacji dotyczących wydatków budżetu państwa. W literaturze prawno-finansowej częściej bowiem podejmowana jest tematyka dochodów budżetu państwa, w tym dochodów podatkowych, niż obszar wydatków publicznych. W badaniach podjętych w tym obszarze wychodząc od ogólnych zagadnień, takich jak: struktura i grupy ekonomiczne wydatków budżetu państwa, zasada jawności i przejrzystości wydatków publicznych, zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu państwa, definicja i charakter prawny dotacji, skierowałam swe analizy także w kierunku kwestii bardziej szczegółowych. Kwestie te objęły badania nad takimi zagadnieniami jak:

- definicje i konstrukcje prawne poszczególnych kategorii dotacji państwowych: dotacje celowe, dotacje podmiotowe, dotacje przedmiotowe oraz dotacje inwestycyjne oraz zasady ich udzielania z budżetu państwa;
- zasady, terminy i tryb dokonywania zwrotu dotacji udzielonej z budżetu państwa;
- analiza ustawowego limitu (80%) wysokości dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w świetle konstytucyjnej zasady adekwatności;
- charakter prawny i rola transferu dotacyjnego dokonywanego z budżetu Kancelarii Prezydenta RP na rzecz Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa.

Wyniki przeprowadzonych analiz i badań w wyżej wymienionym obszarze zostały przedstawione w następujących moich pracach:

- *Charakter prawny i rola dotacji w systemie wydatków publicznych - wybrane zagadnienia*, [w:] XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość, red. Z. Ofiarski, Wyd. Uniwersytet Szczeciński. Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2014, ISBN 978-83-933087-5-0, s. 113-124;
- *Przeznaczenie wydatków budżetu państwa. Komentarz do art. 124, 126-137*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Wyd. ODDK, Gdańsk 2014, ISBN 978-83-7804-193-1, s. 550-562, 572-644;
- *Wykonanie ustawy budżetowej. Komentarz do art. 148-152, 162, 168-170*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Wyd. ODDK, Gdańsk 2014, ISBN 978-83-7804-193-1, s. 685-704, 732-739, 760-771;
- *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, Vol 2, No 2 (2014), ISSN 2300-9853, s. 59-78 (5 pkt);
- *System dotowania zabytków i pomników historii w świetle reformy Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa*, „Przedsiębiorstwo i Finanse” 2016, Nr 2, s. 103-114 (8 pkt).

Spośród zagadnień poruszanych w wyżej wymienionych publikacjach na szczególne podkreślenie zasługuje zagadnienie wprowadzonego w 2010 roku limitu wysokości dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. (art. 128 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych), które zostało zanalizowane w moim artykule pt. *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego*

a konstytucyjna zasada adekwatności [„Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, Vol 2, No 2 (2014), s. 59-78]. Limit ten, wprowadzicie wpisywał się w ogólny postulat ograniczania dotacji w strukturze dochodów j.s.t., jednakże wśród przedstawicieli samorządów terytorialnych wzbudził sprzeciw, ze względu na fakt finansowania wielu zadań własnych j.s.t. w całości dotacją z budżetu państwa. Pojawiło się tutaj słuszne pytanie dlaczego ustawodawca zdecydował się wprowadzić 80% limit wysokości powyższej dotacji, podczas gdy dotychczas przez ponad 20-letni okres istnienia samorządu terytorialnego w Polsce takiego generalnego limitu nie było? Limit ten wzbudzał szczególne wątpliwości w sytuacji, gdy dotowane zadanie własne j.s.t. było zadaniem obligatoryjnym o charakterze powszechnym i ogólnokrajowym. Zdarzały się bowiem sytuacje, gdy zadanie własne j.s.t. o charakterze obligatoryjnym i powszechnym było dotychczas w pełni finansowane dotacją celową z budżetu państwa, a w miejsce zmniejszonej dotacji nie wprowadzono innego odpowiedniego źródła dofinansowania. Za dość kontrowersyjną należało uznać - przyjmowaną wówczas przez organy dotujące (np. wojewodów) - interpretację art. 128 stawy o finansach publicznych, wymagającą od samorządu zapewnienia 20% wkładu własnego do kosztów dotowanego zadania z jednoczesnym definiowaniem tego wkładu *stricte* jako finansowe „dołożenie się” do zadania (np. sfinansowanie części - co najmniej 20% - wypłacanych świadczeń pomocy socjalnej). Ogólny wniosek, jaki należało sformułować wobec powyższego zagadnienia badawczego można sprowadzić do stwierdzenia, że ustanowionego w art. 128 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych limitu nie można uznać za zgodny z konstytucyjną zasadą adekwatności (wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a także w art. 9 ust. 2 EKSL) w sytuacji, gdy jego wprowadzeniu nie towarzyszy żadna reforma dochodów j.s.t. lub żaden mechanizm kompensacyjny.

Ad b) Władztwo dotacyjne oraz samodzielność legislacyjna samorządu terytorialnego w zakresie dotacji oświatowych i dotacji na wspieranie rozwoju sportu.

Wymienione wyżej badania nad systemem wydatków budżetu państwa ze szczególnym uwzględnieniem wydatków subwencyjno-dotacyjnych w sposób niejako naturalny zostały nakierowane na sferę wydatków dotacyjnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W miarę wprowadzania przez ustawodawcę kolejnych tytułów do samorządowego dotowania oraz rozszerzania regulacji ustawowych w tym zakresie podejmowałam prace badawcze nad poszczególnymi kategoriami dotacji samorządowej. Ze względu na swą szczególną (częściowo transferową) konstrukcję oraz przeważający udział kwotowy w wydatkach dotacyjnych j.s.t. na uwagę zasługiwały dotacje udzielane publicznym i niepublicznym jednostkom systemu oświaty (tzw. dotacje oświatowe). Badania nad ich charakterem prawnym oraz nad pojawiającymi się z biegiem lat ich stosowania problemami interpretacyjnymi zostały zobrazowane w kilku poniżej wymienionych moich pracach. Drugą interesującą badawczo dotacją samorządową jest dotacja na wspieranie rozwoju sportu, która była udzielana z budżetów j.s.t. w latach 2003-2010 na podstawie ustawy z 29.07.2005 r. o sporcie kwalifikowanym, zaś od 2011 r. jest udzielana na podstawie ustawy z 25.06.2010 r. o sporcie. Badania swe skupiłam na tej dotacji głównie z powodu ukształtowania przez ustawodawcę najszerszego władztwa dotacyjnego i najszerszej swobody dotacyjnej samorządu w tej sferze – czyli sferze dotowania klubów sportowych działających w różnej formie prawnej.

Ponadto zarówno w przypadku dotacji oświatowych jak i w przypadku dotacji na wspieranie rozwoju sportu występuje tzw. władztwo i samodzielność legislacyjna jednostek samorządu terytorialnego, ze względu na przyznaną organom stanowiącym

tych jednostek kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego w postaci uchwał w sprawie trybu udzielania wyżej wymienionych dotacji (tzw. dotacyjnych uchwał trybowych). Uchwały te stanowią doskonały probierz do przeprowadzenia analizy kompetencji legislacyjnych rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich, których zakres jest zawsze wyznaczony treścią ustawowej normy delegacyjnej (upoważniającej). W trakcie prowadzonych analiz w tej sferze starałam się także ukazać dualistyczny charakter powyższych dotacyjnych uchwał trybowych (wykonawczy i miejscowy).

Wyniki przeprowadzonych analiz i badań nad wyżej wymienionym obszarem zostały przedstawione w poniższych moich pracach:

- *Problemy z dotowaniem sportu kwalifikowanego z budżetu samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008, Nr 7-8, ISSN 1232-0307, s.87-93 (6 pkt);
- *Dotowanie sportu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2013, Nr 12, ISSN 1232-0307, s. 5-20 (7 pkt);
- *Udzielanie dotacji niepublicznym jednostkom oświaty – samorządowa powinność czy samorządowe władztwo finansowe?*, [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Wyd. TNOiK, Toruń 2013, ISBN 978-83-7285-717-0, s. 185-199;
- *Nowy wymiar dotowania opieki przedszkolnej – wnioski z reformy i postulaty de lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2014, Nr 11, ISSN 1232-0307, s. 14-31 (7 pkt)
- *Spór o właściwość sądową w sprawach ustalania wysokości dotacji oświatowych*, „Finanse Komunalne” 2015, Nr 3, ISSN 1232-0307, s. 5-16 (7 pkt);
- *Zasada legalizmu a kompetencja do udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr 3, s. 47-57 (11 pkt);
- *Uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji oświatowych w świetle zmiany normy upoważniającej oraz ich ustawowej derogacji*, „Finanse Komunalne” 2016, Nr 3, s. 5-13 (7 pkt);
- *Standardy legislacji samorządowej na przykładzie uchwał w sprawie trybu udzielania dotacji oświatowych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr 12, s. 51-61, 11 pkt, (współautor J.M. Salachna).

W odniesieniu do samorządowych dotacji na wspieranie rozwoju sportu przeprowadzone przez mnie badania doprowadziły do wniosku, iż ustawodawca skonstruował w tym zakresie swobodę dotowania samorządu terytorialnego w oparciu o formułę „alternatywy” (czyli: albo tryb z miejscowej uchwały trybowej albo tryb z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.) Formuła ta posiada, według akceptujących ją organów nadzorczych (regionalnych izb obrachunkowych), a także według wojewódzkich sądów administracyjnych (np. WSA w Krakowie) zastosowanie również do klubów sportowych niedziałających w celu osiągnięcia zysku i działających na terenie danej j.s.t. Należało w tym zakresie postawić następujące pytanie badawcze: Czy w sytuacji podjęcia przez organ stanowiący j.s.t. uchwały trybowej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z 25.06.2010 r. o sporcie samorząd ten ma niejako możliwość wyboru trybu dotacyjnego jeśli chce udzielić dotacji klubowi sportowemu spełniającemu wymienione wyżej warunki? Wydaje się, iż celem ustawodawcy nie było przyznanie j.s.t. tak szerokiej swobody dotacyjnej, lecz doprecyzowanie sfery dotowania klubów sportowych, co też uczynił poprzez umieszczenie w ustawie o sporcie regulacji art. 28. Inne kwestie badawcze w sferze

dotowania przez samorzady terytorialne zadań na wspieranie rozwoju sportu zostały zanalizowane w wyżej wymienionych moich publikacjach.

Prowadzenie badań nad tzw. dotacjami oświatowymi, które zostały zobrazowane w powyższych publikacjach, wymagały natomiast bardzo precyzyjnych i wnikliwych studiów ze względu na fakt, iż dotacje te są postrzegane nawet przez samych przedstawicieli samorządów terytorialnych (np. skarbników gmin i powiatów) za najtrudniejsze spośród wszystkich kategorii dotacji udzielanych z budżetów samorządowych. Studia te wymagały także wiedzy praktycznej, którą nabyłam w trakcie sprawowania funkcji pozaetatowego członka Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, a także w trakcie orzekania w sprawach dotacyjnych sprawując funkcję członka Regionalnej Komisji do spraw naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Białymstoku. Sprawowanie powyższych funkcji, a także prowadzenie szkoleń skarbników j.s.t. w zakresie dotowania publicznych i niepublicznych jednostek systemu oświaty miały istotny wpływ na podjęcie badań naukowych w tym zakresie, których wyniki zaprezentowałam w wymienionych wyżej publikacjach.

Na szczególną uwagę w zakresie badań nad dotacjami oświatowymi zasługuje mój artykuł *pt. Spór o właściwość sądową w sprawach ustalania wysokości dotacji oświatowych* [„Finanse Komunalne” 2015, Nr 3, s. 5-16]. W artykule tym podjęłam próbę odpowiedzi na pytanie: Czy sprawa prawidłowego ustalenia wysokości dotacji udzielanej przez j.s.t. publicznym i niepublicznym jednostkom systemu oświaty powinna być rozpatrywana przez sąd administracyjny czy sąd powszechny? Artykuł prezentuje dwie odmienne linie orzecznicze ukształtowane w tym obszarze oraz przedstawia argumenty za poparciem jednej lub drugiej linii. Jednocześnie wskazuje na wyjątkowe cechy dotacji oświatowych, które przemawiają za administracyjnym charakterem relacji między dotującym a dotowanym podmiotem. W opracowaniu tym sformułowałam postulat, aby ustawowo określić formę prawną udzielania i przekazywania powyższych środków dotacyjnych lub co najmniej określić charakter prawny czynności ustalających ich wysokość. Pozwoliłoby to na zakończenie panującego od ponad 20 lat sporu o właściwość sądową w sprawie ustalania wysokości dotacji oświatowych. Postulat powyższy został wysłuchany przez ustawodawcę, który w 2016 r. znowelizował obowiązujące wówczas przepisy ustawy o systemie oświaty regulujące udzielanie dotacji oświatowych. Do art. 80 i 90 tej ustawy dodano nowe ustępy (ust. 11), które jednoznacznie już stwierdzały, iż przyznanie dotacji oświatowej stanowi czynność z zakresu administracji publicznej i tym samym jest ona objęta kontrolą sądownoadministracyjną. Obecnie norma ta zawarta jest w art. 47 ustawy z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.

Poza wyżej wymienionymi osiągnięciami naukowo-badawczymi w obszarze moich zainteresowań naukowych są także inne zagadnienia związane z gospodarką budżetową państwa i samorządu terytorialnego. Wykaz opublikowanych prac z ww. zakresu oraz pozostałych opublikowanych prac naukowych prezentuję w Załączniku 4.

Ponadto, w mojej aktywności naukowo-badawczej stałym przedmiotem zainteresowania pozostają dotacje otrzymywane przez jednostki samorządu terytorialnego m.in. z budżetu państwa oraz z państwowych funduszy celowych (dochody dotacyjne j.s.t.). Sfera dotacji udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa i związanej z nimi relacji prawnodotacyjnej państwo-samorząd jest przedmiotem badań godnym szerszego zainteresowania w nauce prawa finansowego. Badania te zostały już przeze mnie częściowo przeprowadzone i będą kontynuowane pod zbiorczym tytułem: *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako dochody jednostek samorządu terytorialnego.*

W ramach prowadzonej działalności naukowej w opisanych wyżej obszarach badawczych wygłosiłam referaty na międzynarodowych i krajowych konferencjach naukowych, wśród których mogę wymienić m.in.:

- Konferencję ogólnopolską nt. *Racjonalizacja wydatków publicznych*, UMCS w Lublinie i KUL, **Kazimierz Dolny 4-5.05.2005 r.** (wygłoszenie referatu n.t. *Wybrane problemy racjonalności wydatków powiatowych*),
- Konferencję ogólnopolską nt.: *Kapitał w rozwoju przedsiębiorstwa i regionu*, WSiFiZ w Białymstoku, **Białystok 19-20 czerwca 2008 r.**, (wygłoszenie referatu nt. *Wydatki budżetowe samorządu województwa o charakterze rozwojowym na przykładzie Województwa Podlaskiego*);
- Konferencję ogólnopolską nt. *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Wydział Prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, **Toruń 17.04.2013 r.**, (wygłoszenie referatu nt. *Udzielanie dotacji niepublicznym jednostkom oświaty – samorządowa powinność czy samorządowe władztwo finansowe?*);
- III Międzynarodową Konferencję Naukową n.t. *Dyscyplina Finansów Publicznych – 10 lat obowiązywania ustawy*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, **Kraków 18-20.11.2015 r.** (wygłoszenie referatu nt. *Dylemat ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez podmioty nie należące do sektora finansów publicznych*);
- IV Międzynarodową Konferencję Naukową n.t. *Odpowiedzialność za gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, **Kraków 24-26.01.2018 r.** (wygłoszenie referatu nt. *Wielowymiarowa odpowiedzialność prawnodotacyjna kierownika jednostki sektora finansów publicznych jako organu dotującego*);
- Ogólnopolską Naukową Konferencję Mediacyjną nt.: *Mediacje z udziałem podmiotów sektora finansów publicznych*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocławskie Centrum Mediacji, **Wrocław 9.03.2018 r.**, (wygłoszenie referatu nt. *Dopuszczalność zawierania ugody mediacyjnej w sprawach dotacyjnych w świetle odpowiedzialności dotującego i beneficjenta dotacji za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*).

5.3. kryteria oceny w zakresie dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej habilitanta, zgodnie § 5 ww. rozporządzenia

Poza wymienionymi wyżej wybranymi konferencjami, podczas których wygłosiłam referaty związane z moim obszarem naukowo-badawczym, uczestniczyłam także w innych konferencjach międzynarodowych i krajowych, wśród których mogę wymienić m.in.:

- IVth International Scientific Conference nt.: *Current questions of the efficiency of public finance, financial law and tax law in the countries of Central and Eastern Europe*, IVth international scientific conference, Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, **Košice 30-31.08.2005 r.** (referat n.t. *Consultation Procedures with Local Authorities on the Redistribution of Resources*),



- Konferencję międzynarodową nt.: *Финансовое право творчество и правоприменение в государствах центральной и восточной Европы, /Stanowienie i stosowanie prawa finansowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej/*, Uniwersytet im. J.Kupały, Wydział Prawa, **Grodno 16-17.09.2006 r.** (referat nt. *Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja finansów publicznych*),
- Konferencję międzynarodową nt.: *Podstawowe problemy reformy finansów publicznych w XXI wieku w Europie*, **Paryż 16-17.09.2008 r.**, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku i Stacja PAN w Paryżu, (referat n.t. *The Law of State and Local Government Grants – Necessary Amendments and Reform*),
- Konferencję międzynarodową nt.: *Public Finance and Financial Law in the context of financial crisis in Eastern and Central Europe*, **Lwów 21-22.09.2009 r.**, Ivan Franco National University of Lviv, Law Faculty of University of Białystok, (referat nt. *Local Government Expenditure Autonomy in Making Grants. Present and Future Dimension for Poland and Scotland*),
- Konferencję międzynarodową nt.: *Public finances – Administrative autonomies*, **Győr 29.09-1.10.2011 r.**, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences of the Széchenyi István University, (referat nt. *Local Government Granting Procedures – an Instrument of Local Cooperation with Nonpublic Units*),
- Konferencję ogólnopolską nt. *Nauka finansów publicznych – dotychczasowy dorobek, perspektywy rozwoju*, UMCS w Lublinie i KUL, **Kazimierz Dolny 5-7.05.2008 r.**, (referat n.t. *Prawnofinansowy charakter budżetowych wydatków dotacyjnych*),
- III Ogólnopolską Konferencję Naukową - Administracja dla Regionu nt. *Finanse samorządowe a potrzeby regionu*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Agelusa Silesiusa w Wałbrzychu, **Wałbrzych 15.05.2015 r.** (referat nt. *Mechanizmy ustrojowe i dotacyjne w obszarze współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego*).

Wykaz wszystkich krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych, w których uczestniczyłam prezentuję w Załączniku 5.

Za prowadzoną działalność naukowo-badawczą, a także działalność dydaktyczno-organizacyjną otrzymałam następujące nagrody i wyróżnienia indywidualne:

- 10.06.2005 r.** – nagroda Rektora Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku za znaczące osiągnięcia naukowe,
- 6.07.2007 r.** – wyróżnienie Rektora Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku za zaangażowanie i pracę na rzecz WSFiZ w Białymstoku,
- 31.05.2017 r.** – nagroda Rektora Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży za osiągnięcia naukowe.

W 2012 r. byłam członkiem Komisji Egzaminacyjnej XI Olimpiady Wiedzy Ekonomicznej dla Dorosłych pt.: *Podatek jako instrument gromadzenia dochodów publicznych* organizowanej przez Centrum Kształcenia Ustawicznego w Białymstoku wspólnie z Wyższą Szkołą Finansów i Zarządzania w Białymstoku (26.05.2012 r.).

Jestem w gronie recenzentów artykułów publikowanych na łamach miesięcznika „Finanse Komunalne” oraz kwartalnika „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”.

Od 2001 r. jestem członkiem międzynarodowego stowarzyszenia naukowego Centrum Informacji i Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego Krajów Europy Środkowej i Wschodniej przy Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Jestem także Przewodniczącą Komisji Rewizyjnej ww. stowarzyszenia (od 2010 r.).

W 2009 r. otrzymałam stypendium British Council i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach *British-Polish Young Scientists Programme* na badania nad projektem własnym n.t. *Local government granting (LGG). The financial instrument of central regulation and local governance. Bilateral review* (Project No 128 accepted in 2009). W ramach ww. stypendium (grantu) prowadziłam badania kwerendalne i konsultacyjne na Glasgow Caledonian University, Division of Public Policy pod kierownictwem naukowym Prof. Stephen'a Bailey'a (1-19.09.2009 r.).

Byłam inicjatorem i Przewodniczącą Komitetu Organizacyjnego Konkursu Wiedzy nt. *Konstytucje państw europejskich* zorganizowanego w dniu 8.02.2018 r. przez Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. Była to I edycja Konkursu, która miała na celu popularyzację i pogłębianie wiedzy uczniów i studentów o konstytucyjnym trójpodziale władzy oraz o konstytucyjnych zasadach działania samorządu terytorialnego w Polsce oraz w poszczególnych krajach europejskich. W Konkursie uczestniczyło 67 uczniów szkół średnich z terenu województw mazowieckiego i podlaskiego oraz studentów PWSliP w Łomży i Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Konkurs składał się z dwóch etapów (pisemnego i ustnego), z których wyłonionych zostało dziewięciu finalistów i trzech laureatów. Pierwszym laureatem konkursu został uczeń I Liceum Ogólnokształcącego w Łomży, drugim - uczennica I Liceum Ogólnokształcącego w Suwałkach, zaś trzecim - studentka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

W ramach pracy naukowo-dydaktycznej trzykrotnie uczestniczyłam w wymianie nauczycieli akademickich w ramach programu LLP-Socrates Erasmus i przeprowadziłam wykłady:

- na University of Tampere w Finlandii z przedmiotu *Local Government Finance In Poland* (9-12.04.2007 r.);
- na Eurouniversity w Talinie z przedmiotu *Local Government Finance In Europe;* (20-24.09.2011 r.);
- na Kazimierus Univesity w Wilnie z przedmiotu *Intellectual Property Law* (5-9.05.2014 r.).

W ramach pracy eksperckiej pisałam odpowiedzi na zapytania prawne jednostek samorządu terytorialnego z zakresu prawa finansowego składane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku. W latach 2005-2017 pełniłam funkcję pozaetatowego członka Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (na podstawie powołań Prezesa Rady Ministrów: pierwsze z dniem 14.02.2005 r., drugie z dniem 1.09.2011 r.). W ramach sprawowania ww. funkcji wykonywałam pracę analityczną i nadzorczą w zakresie uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach finansowych, a także przygotowywałam projekty rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do podjętych aktów (uchwał i zarządzeń) organów jednostek samorządu terytorialnego województwa podlaskiego.

Od 2005 r. jestem członkiem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej

w Białymstoku (obecnie czwartą kadencję na podstawie powołania Prezesa Rady Ministrów z dnia 1.10.2017 r.). W ramach sprawowania ww. funkcji przewodniczę składom orzekającym oraz przygotowuję orzeczenia Komisji w zakresie przydzielonych spraw dotyczących popełnienia czynów stanowiących naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Jestem autorem opinii prawnej zleconej przez Biuro Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP na temat: *Przyszły status prawny Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa w świetle ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Opinię powyższą wydałam w dniu 6.11.2012 r. w roli eksperta w dziedzinie dotacji z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w związku z planem przeprowadzenia reformy funkcjonowania Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa oraz innych pomników historii ustanawianych przez Prezydenta RP.

Od początku swojej pracy naukowo-dydaktycznej prowadzę wykłady i ćwiczenia na studiach I i II stopnia oraz studiach podyplomowych z przedmiotów związanych z tematyką prawa finansowego państwa i samorządu terytorialnego takich jak np.: *Finanse publiczne i prawo finansowe, Finanse administracji publicznej, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Odpowiedzialność w administracji, Ustrój samorządu terytorialnego*. Prowadzę także zajęcia w języku angielskim w ramach programu Erasmus z takich przedmiotów jak: *Law, Tax Law, Public Law, The Labor Law and the Clerks Law*. W moich obciążeniach dydaktycznych systematycznie występują także seminaria dyplomowe i magisterskie. Pełny wykaz prowadzonych zajęć dydaktycznych przedstawiam w Załączniku 7.

W toku swej pracy naukowo-dydaktycznej byłam promotorem 81 prac licencjackich oraz 92 prac magisterskich. Wykaz tematów wypromowanych prac licencjackich i magisterskich prezentuję w Załączniku 6.

Jestem także promotorem pomocniczym rozprawy doktorskiej Pana magistra Jacka Cholewickiego pt. *Model ochrony karnej skarbowej dochodów podatkowych budżetu państwa*, Białystok 2017, ss. 314 napisanej pod opieką naukową prof. zw. dr hab. Joanny Małgorzaty Salachny. Rozprawa ta została pozytywnie zrecenzowana przez: dr hab. Prof. nadzw. UW r Pawła Borszowskiego i dr hab. Bogumiła Pahla. Publiczna obrona ww. doktoratu na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku odbyła się w dniu 14 maja 2018 r. W załączeniu przedstawiam poświadczenie pełnienia funkcji promotora pomocniczego ww. doktoratu wystawione przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

25.05.2018r., Anna Ostrowska