

Prof. zw. dr hab. Elżbieta Ura  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Rzeszowski

**RECENZJA**  
**rozprawy doktorskiej Pani mgr Moniki Dagmary Szewczyk pt.: „Agencje jako podmioty administrujące”, s.204.**

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego z 28 lutego 2014 r., poniżej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Moniki Dagmary Szewczyk pt. *Agencje jako podmioty administrujące*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana prof. zw. dr hab. Marka Górskiego.

Stwierdzam, że rozprawa, stanowiąc oryginalne rozwiązanie przez doktorantkę zagadnienia naukowego, wykazując jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej „prawo” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, odpowiada wymogom określonym w art.13 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Dlatego wypowiadam się za dopuszczeniem mgr Moniki Szewczyk – po spełnieniu przez nią pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

**I. Założenia rozprawy doktorskiej i metody badawcze**

Przedmiotem rozprawy jest analiza instytucjonalna podmiotów agencyjnych, przez które doktorantka rozumie zarówno agencje państwowe, jak i agencje niepubliczne.

Praca dzieli się na siedem rozdziałów, będącymi podstawowymi jednostkami redakcyjnymi, które podzielone są na mniejsze jednostki redakcyjne. Każdy z rozdziałów zaczyna się wprowadzeniem a kończy wnioskami, które nie są oznaczone punktami. Nadto w pracy wyodrębnione zostały: uwagi wprowadzające określające założenia i przedmiot pracy, zakończenie stanowiące podsumowanie przeprowadzonych analiz i wyprowadzonych z nich wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* oraz bibliografia zawierająca wyłącznie wykaz literatury. Wykaz orzeczeń i źródeł internetowych znajduje się na początku pracy, przed uwagami wprowadzającymi.

Konstrukcję pracy uznaję w zasadzie za właściwą, sprzyjającą wyczerpującemu przedstawieniu podjętego tematu. W mojej ocenie jednak wykaz orzeczeń i źródeł internetowych zwyczajowo powinien być umieszczony na końcu pracy, nadto szkoda, że nie został zamieszczony wykaz aktów normatywnych.

Z założenia, we wstępie sprecyzowane zostają cele pracy, sformułowane założenia badawcze oraz wskazane metody badawcze. Ma to zasadnicze znaczenie w każdej pracy naukowej. Te kwestie znalazły się w uwagach wprowadzających do pracy (s.9).

Doktorantka jako cel główny pracy określa zbadanie i przedstawienie pozycji prawnej agencji jako podmiotów administrujących w strukturze administracji publicznej, zbadanie czy sposób ukształtowania tych podmiotów, ich struktura i zadania pozwalają zaliczyć je do grupy podmiotów administrujących a nadto czy ustawodawca nazywa agencjami przypadkowe podmioty o nie dających się wyodrębnić cechach wspólnych, czy też jednostki te tworzą wyspecjalizowaną grupę podmiotów, która powinna zostać uwzględniona w systematyce podmiotów administracji publicznej jako samodzielny typ podmiotów prawa. Rozwinięciem celu głównego są przedstawione cele szczegółowe oraz szczegółowe problemy badawcze postawione w formie 10 – ciu pytań.

Jako tezę wskazuje, że *„na przestrzeni lat agencje doskonale wpasowały się w system podmiotów prawa administracyjnego, natomiast pewne problemy z jednoznacznym ich zaklasyfikowaniem do tych podmiotów wynikać mogą nie tylko z samej ich konstrukcji, ale z założeń systemu, którego są częścią”*. Druga teza, że *„w toku wieloletniej praktyki agencje wykształciły metody pracy prowadzące do zwiększenia ich skuteczności w określonych obszarach działalności”*(s.10). Tezy są sformułowane właściwie i logicznie.

Wywody doktorantki oparte są na bazie źródłowej, którą stanowi przede wszystkim literatura przedmiotu, a także orzecznictwo sądowe. Mankamentem niestety jest to, że doktorantka w niektórych miejscach spisuje treści normatywne z literatury, nie zawsze konfrontując ich aktualność, co skutkuje uchybieniami, które przedstawię w dalszej części recenzji.

Doktorantka niezbyt precyzyjnie wyeksponowała zastosowane metody badawcze pracy. Lektura wskazuje, że w części teoretyczno-prawnej jako podstawową metodę zastosowała metodę prawną-dogmatyczną, uzupełniając ją metodą historyczną, zaś w części empirycznej pracy posłużyła się analizą danych pochodzących z różnych źródeł informacyjnych.

## II. Wybór i sformułowanie tematu

Jednym z kryteriów, które brane jest pod uwagę przy recenzowaniu rozpraw doktorskich, jest temat pracy i ocena czy ma on charakter społecznie doniosły na tyle, by można było określić go mianem ważnego dla rozwoju danej dziedziny prawa. Problematyka agencji nie jest łatwa do przedstawienia. Powiedziałyby nawet, że jest to problematyka trudna chociażby z uwagi na ich wielość, zróżnicowany zakres zadań oraz różne formy organizacyjne. Trudność jest tym większa, jeżeli dąży się do ukazania ich zbiorczo jako podmiotów administrujących, nie zawężając tematu tylko do agencji rządowych. Niewątpliwie więc podjęty temat jest istotny z punktu widzenia nauki oraz funkcjonowania administracji publicznej, gdyż – co wykazuje doktorantka – agencje stanowią istotny element w systemie podmiotów administrujących.

Zagadnienia dotyczące agencji podejmowane były przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w węższym, aniżeli założyła to doktorantka ujęciu, niekiedy – tylko w zakresie wiedzy podręcznikowej. Doktorantka zauważa, że zagadnień tych nie można przedstawić tylko z punktu widzenia prawa administracyjnego, sięgnąć należy też uzupełniająco do rozwiązań prawa cywilnego, zwłaszcza przy prezentacji agencji działających jako spółki prawa handlowego. Z tego względu można powiedzieć, że recenzowana praca stanowi kompleksowe ujęcie problematyki, a wybór tematu należy uznać za trafny. Uważam jednak za zbyt górnolotne określenie przez doktorantkę, że: „*Rozprawa ta jest pierwszą od wielu lat monografią dotyczącą podmiotów o charakterze agencyjnym. (...) Aktualne podręczniki prawa administracyjnego milczą na ich temat lub też wspominają na ich temat tylko pobieżnie (...)*”. Po pierwsze praca doktorska w tej wersji nie jest jeszcze monografią w świetle definicji Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych, a po drugie - wiedza podręcznikowa jest na potrzeby studentów, jest to swego rodzaju elementarz, stąd nie może być wyznacznikiem dla oceny opracowań monograficznych.

## III. Uwagi szczególne

Zadaniem recenzenta jest, poza ogólną oceną rozprawy dokonaną pod kątem spełnienia wymogów ustawowych, zwrócenie przede wszystkim uwagi na kwestie budzące wątpliwości, wymagające ewentualnego uzupełnienia czy szerszej polemiki. Stąd konieczne jest odniesienie się do treści zawartej w poszczególnych częściach pracy.

**Rozdział I** zatytułowany został: *Geneza, podstawy prawne i ogólna charakterystyka podmiotów agencyjnych*. Po takim tytule spodziewać by się mogło po pierwsze źródeł koncepcji tworzenia agencji i pewnej chronologii w ich powstawaniu, a pod drugie – podania

aktualnych ustaw, jako podstaw prawnych tych agencji, które na tej podstawie są tworzone, wraz z aktualnymi Dziennikami Ustaw jako ich publikatorami. Co do genezy, to doktorantka krótko, na trzech stronach, nawiązuje do amerykańskich agencji administracyjnych i ich podziału oraz agencji UE, po czym prezentuje szereg poglądów doktryny na temat określenia (pojęcia) agencji i trzeba zauważyć, że w sposób wyważony i umiejętny odnosi się w tym miejscu do prezentowanych poglądów, formułując własne spostrzeżenia. Zabrakło jednak chociażby wymienienia agencji państwowych (rządowych), które będą przedmiotem analizy w dalszej treści. To znacznie ułatwiłoby lekturę pracy a doktorantce pozwoliłoby uniknąć błędów polegających na przedstawianiu i analizowaniu nieistniejących od dawna agencji (szczegółowe uwagi na ten temat w dalszej części recenzji). Pkt 2 zatytułowany został „*Podstawy prawne funkcjonowania agencji*” (s.28-30) jednakże jego treść ograniczona została jedynie do agencji celnych. We wnioskach zamykających ten rozdział doktorantka przedstawia zbiorcze niejako cechy agencji, formułowane na tle prezentowanych wcześniej poglądów doktryny oraz wskazuje własne przemyślenia. Trafny jest wniosek o umiejscowieniu agencji w grupie podmiotów administrujących, który uzasadnia prezentując cechy tych podmiotów. Formułuje też wniosek, że zadaniem dla ustawodawcy jest wprowadzenie do porządku prawnego pojęcia agencji o jednoznacznie ustalonej treści (s.40). Uważam, że jest to raczej trudne do zrealizowania, już chociażby dlatego, że jak zaznacza dalej doktorantka – „*agencje mogą występować jako państwowe osoby prawne, spółki prawa handlowego oraz centralne organy administracji publicznej*” (chodzi chyba o centralne organy administracji rządowej). Na s.41 tytułem przykładu, że podmiot administrujący opiera się na zawodowym personelu, podaje - w sposób wyraźnie wskazujący, że regulacje te są nadal obowiązujące - ustawę o państwowym zasobie kadrowym (bez daty), gdy tymczasem jest to akt nieobowiązujący od 1 stycznia 2009 r.

**Rozdział II** ukazuje zagadnienia *podmiotowości administracyjnoprawnej agencji państwowych*. Przedstawia najpierw, w oparciu o poglądy doktryny, pojęcie podmiotowości publicznoprawnej, po czym – w sposób logiczny - przechodzi do podmiotowości prawnej podmiotów agencyjnych. Podkreśla trafnie, że „*podmiotowość agencji przedstawić można w dwóch zasadniczych aspektach: w aspekcie administracyjnoprawnym jako typowych podmiotów wykonujących zadania administracji państwowej oraz w aspekcie cywilnoprawnym z uwzględnieniem „gospodarczego” charakteru działania*”(s.52).

Na s.54 doktorantka pisze: „*Analizując natomiast treść ustawy z dnia 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej można zauważyć pewną prawidłowość dotyczącą zakresu zadań wykonywanych przez niektóre agencje, który odpowiada wybranym działom wskazanej*

ustawy” i zamieszcza na dowód tego (skądinąd słusznego spostrzeżenia) opracowaną przez siebie tabelę, przypisując danemu działowi – odpowiednią agencję. Byłoby to dobre opracowanie, jednakże doktorantka mylnie przypisała niektóre wskazane tu agencje do danego działu. I tak: doktorantka przypisuje Agencję Rynku Rolnego do trzech działów: rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, gdy – zgodnie z ustawą - jest ona umiejscowiona tylko w dziale: rynki rolne; w dziale: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa nie jest usytuowana Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, którą doktorantka umieszcza też w tymże dziale, po pierwsze od 2002 r. jest zlikwidowana a jej zadania przejął Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (mimo to doktorantka tę agencję powołuje i przedstawia zakres jej działania w kilku jeszcze miejscach pracy), po drugie – była do czasu jej likwidacji w dziale: transport. ABW i AW umieściła w dziale: obrona narodowa, mimo że od ich utworzenia podlegają one Prezesowi Rady Ministrów (art.33a ustawy). Trzeba przy tym zauważyć, doktorantka wcześniej, na s.53 wskazała, że ustawą z 1.03.2002 r. wiele z wcześniej funkcjonujących agencji zostało zlikwidowanych i wymienia tu m.in. Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad, Agencję Techniki i Technologii, Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych, Agencję Prywatyzacji. Mimo tej trafnej uwagi w dalszych częściach pracy agencje te pojawiają się jako nadal funkcjonujące. Na s.57 wskazuje, że od decyzji wydanych przez prezesa Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych odwołanie rozpatruje Minister Zdrowia i Opieki Społecznej (choć takiego organu nie ma od 1999 r.). a jako źródło tego podaje publikację z 1999 r. nie sprawdzając aktualności). Na s.54 powołuje się również na nieaktualną ustawę o przeprowadzaniu konkursu na stanowiska kierowników urzędów centralnych z 2005 r. (ustawa ta uchylona została ustawą z 24.08.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym, która – jak wcześniej wskazałam też jest już uchylona). Uchybienia te zaciemniły nieco obraz wartościowych – co do założeń – treści.

We wnioskach (końcowa część rozdziału) przedstawione zostały zbiorczo cechy, które wskazują, że podmioty agencyjne posiadają podwójną osobowość prawną: publicznoprawną i cywilną.

**Rozdział III** poświęcony został *prawnym aspektom funkcjonowania podmiotów agencyjnych*. Jak pisze doktorantka we wprowadzeniu do tego rozdziału, „*celem jest spojrzenie na strukturę prawną i organizacyjną podmiotów agencyjnych, co w konsekwencji doprowadzić może do wyodrębnienia pewnego modelu organizacyjnego tych podmiotów*”. Przedstawia, że forma organizacyjno-prawna agencji jest niejednolita i stwierdza: „*Nie występują przy tym żadne regulacje prawne, które wiązałyby ustawodawcę w zakresie*

określenia statusu prawnego tych jednostek” (s.67). Zdania tego nie rozwija, trudno ustalić jakie regulacje prawne miałyby wiązać ustawodawcę.

Treść rozdziału jest w sumie ciekawa. Doktorantka trafnie wyróżnia sferę gospodarczą i administracyjną działania poszczególnych agencji i podaje, że w zakresie sfery gospodarczej działają agencje występujące w formie spółek prawa handlowego (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Polska Agencja Inwestycji Zagranicznych (powinno być: Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych)) – określa je jako agencje gospodarcze, zaś w sferze administracyjnej - głównie agencje zorganizowane w formie centralnych organów administracji państwowej – określa je jako agencje administracyjne. Wyróżnia też trzeci typ – agencje o charakterze gospodarczo-administracyjnym – występujące jako osoby prawne i spółki prawa handlowego. Nie negując trafności dokonanego podziału, który odpowiada przyjętym kryteriom ze względu na formę organizacyjną i zakres zadań, znowu wskazać trzeba, że doktorantka nie uniknęła ponownie błędu przedstawiając nieistniejące już agencje. Na str.69 pisze: „...w przypadku prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad nie ma wątpliwości co do tego, że występuje on jako centralny organ administracji państwowej – w myśl przepisów kreujących tą agencję. Przedmiotowy charakter potwierdza sfera kompetencyjna wymienionych osób”.

W dalszej części tego rozdziału podaje przykłady agencji gospodarczych, tworzonych w formie spółek prawa handlowego i podkreśla, co jest zgodne z poglądami prezentowanymi w doktrynie, że wykonywanie przez nie zadań z zakresu administracji publicznej może mieć miejsce tylko jako zadania zlecone. Są to agencje prawa prywatnego.

W sposób prawidłowy ukazuje agencje administracyjno-gospodarcze, podkreślając, że działają one w dwóch formach: osoby prawne oraz spółki prawa handlowego. Odnosi tu rozważania do regulacji kodeksu cywilnego(art.33 kc) i kodeksu spółek handlowych. Omawia dość szczegółowo zasady tworzenia i działania spółki akcyjnej (s.75-77). Agencje administracyjno-gospodarcze podzieliła: wg zasięgu terytorialnego na agencje obejmujące terytorium państwa polskiego oraz agencje obejmujące obszar Unii Europejskiej; na agencje krajowe; na agencje regionalne i na agencje unijne. Zaprezentowany podział jest umowny, można z nim dyskutować, można też przyjmować inne jeszcze kryteria. Jednakże w sytuacji, gdy doktorantka zdecydowała się już na wyodrębnienie takiego podziału, co podkreślone jest odrębnymi jednostkami redakcyjnymi (2.1 – zasięg terytorialny, 2.2.- agencje krajowe, 2.3- agencje regionalne, 2.4- agencje unijne) wymienionymi też w spisie treści, to spodziewać by się można szerszej w tym zakresie analizy.

Ze względu na sposób kreacji agencje podzieliła na ustawowe (tworzone w drodze ustawy) i statutowe (tworzone aktem notarialnym). Podział co do zasady jest trafny, chociaż określenie „statutowe” jest mylące i dopiero lektura tej części pracy wyjaśnia kryterium podziału. Przecież statut posiadają nie tylko agencje w formie spółki akcyjnej prezentowane przez doktorantkę w tym punkcie, ale również i inne, tworzone w drodze ustawy, którym statut nadaje Prezes Rady Ministrów lub minister kierujący określonym działem administracji rządowej. Bardziej adekwatne i zarazem czytelne byłoby dookreślenie: „statutowe tworzone w drodze aktu notarialnego”. Wymienia wszystkie regionalne Agencje Rozwoju Regionalnego a nadto daje przykłady agencji działających na podstawie aktu notarialnego o zasięgu ogólnokrajowym. Przedstawiając ten rodzaj agencji wskazuje, że założycielami są *„naczelnne organy administracji państwowej, podpisujące akt założycielski spółki”*. Nie wymienia jednak tych organów, nie wyjaśnia jakie organy uważa za „naczelnne organy administracji państwowej” oraz co rozumie pod pojęciem „założycielami”.

We wnioskach konkluduje, że *„podmioty agencyjne stanowią mogą samodzielny, wyodrębniony podmiot administracji publicznej, a możliwość pogrupowania agencji według określonych kryteriów jest tego najlepszym przykładem. Tym samym twierdzenie J. Jagielskiego, który podkreślał, że trudno jest o kwalifikację agencji jako nowego, samoistnego typu podmiotu administrującego traci na ważności”*. Jest to konkluzja dość odważna, z którą można polemizować, gdyż akurat się z nią nie zgadzam. Natomiast słusznie zauważa, że *„ustawowa droga kreacji jest charakterystyczna dla agencji administracyjnych i częściowo administracyjno-gospodarczych, natomiast w formie agencji statutowych działają agencje gospodarcze”* (s.85) – z zastrzeżeniem, które przedstawiałam, co do określenia „agencje statutowe”.

**W IV rozdziale pracy** doktorantka uczyniła przedmiotem analizy *„zakres i celowość działania agencji państwowych*. Wprowadzenie do tego rozdziału jest obszerne (s.86-92). Zapowiada ustalenie *„przedmiotowych kryteriów, które pozwolą nie tylko na wyodrębnienie określonego modelu agencji, ale obalą również tezę o niejednolitości i dużym zróżnicowaniu tych jednostek”* (s.86). Wydaje się, że założenie to nie w pełni zostało rozwinięte. W dalszej części przedstawia podział zadań agencji przy uwzględnieniu zróżnicowanych kryteriów, prezentowany również w literaturze przedmiotu. Wywodzi też, że *„Realizacja konkretnych zadań przez agencje pokazuje, że trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie określonego sektora rynku bez tych podmiotów. Kwestionowanie istnienia agencji wymaga wskazania alternatywnego podmiotu, który realizowałby zadania w danym sektorze na co najmniej takim*

samym poziomie. Obecnie nie widzę podmiotu, który mógłby bez problemu przejąć zadania tej wyspecjalizowanej jednostki” (s.90). Jest to wypowiedź dość zdecydowana, ale i dyskusyjna.

Pkt 1 tego rozdziału zatytułowany został: *Działalność agencji w sferze administracyjnej. Agencje publiczne*, wskazując w nim działalność w zakresie gospodarowania mieniem oraz działalność w zakresie nowych mechanizmów finansowania, ekspertyz i doradztwa, realizacji projektów unijnych. Takie kryterium wyodrębnienia jest zasadne.

Pkt 1.3. wyodrębnia agencje przy przyjęciu kryterium *bezpieczeństwo państwowe*. Wymienione zostały tu: ABW, AW, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych, Agencja Rezerw Materiałowych i Agencja Oceny Techniki i Technologii. W mojej ocenie nieco dyskusyjne jest umieszczenie w tej grupie wszystkich wymienionych agencji. Pomijając, że Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych i Agencja Rezerw Materiałowych zostały zlikwidowane, to np. Agencja Oceny Techniki i Technologii działa na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i ta ustawa określa zakres jej zadań, w którym nie ma nic o bezpieczeństwie państwa. To kryterium jest natomiast w pełni uzasadnione do ABW i AW.

W p-kcie 2 zatytułowanym *Działalność w sferze gospodarczej. Agencje niepubliczne* ukazuje interwencyjną, restrukturyzacyjną i gospodarczą działalność tego rodzaju agencji. Generalnie wyodrębnienie tego typu działalności jest uzasadnione, widoczne już we wcześniejszych rozdziałach – przy klasyfikacji agencji. Dlatego szkoda, że tę dobrą koncepcję „zepsuła” doktorantka przez oparcie się raporcie NIK z 2000 roku i prawie układowym z 1934 roku, uchylonym w 2003 r. (s.104). Raport byłby interesujący, gdyby w pracy znalazły się odniesienia, czy stwierdzone wówczas uchybienia zostały uwzględnione w późniejszych działaniach agencji.

Rozdział zamyka wnioskami, pisząc: „wyodrębniłam poszczególne sfery ich działalności i na tej podstawie dokonałam wstępnej klasyfikacji tych podmiotów, obalając tym samym tezę o niejednolitości i braku możliwości łatwego kategoryzowania omawianych jednostek (...). doszłam do wniosku, że ustawy powołujące agencje tworzą katalog zadań(...). Innego zdania jest J. Jagielski, który (...) podkreśla, że analiza tych podmiotów od strony ich funkcji i zadań daje podstawę do stwierdzenia, że wskazane jednostki nie są ustanawiane dla jakiejś jednej, wyraźnie wyodrębnionej dziedziny czy też strefy spraw publicznych”(s. 110). Z taką konkluzją doktorantki nie w pełni się zgadzam, tym bardziej, że tak zdecydowana polemika z J. Jagielskim oparta została na skróconej wypowiedzi autora. Autor bowiem pisze: „Rozpatrując agencje od strony ich funkcji i zadań można zauważyć, że nie są one



ustanawiane dla jakiejś jednej, wyraźnie wyodrębnionej dziedziny, czy szerzej – sfery spraw publicznych. Co prawda agencje w szerokim zakresie realizują zadania natury gospodarczej, ale nie jest to jedyny obszar merytoryczny, w jakim pojawiają się te podmioty, czego przykładem może być Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (nie wspominając już o agencjach o statusie organów administracyjnych). W rezultacie można mówić o częstym powiązaniu formy agencji z wykonywaniem zadań gospodarczych, ale równocześnie trudno przyjąć, że działalność w zakresie tych zadań gospodarczych stanowi immanentną, charakterystyczną cechę agencji, będącą ich wyróżnikiem jako typu podmiotów administrujących”.

Jako postulat *de lege ferenda* doktorantka w tej części pracy proponuje „*utworzenie po jednej agencji działającej w poszczególnych strefach*” (s.110, chodzi chyba o sfery) a na uzasadnienie odwołuje się do pozycji M. Szewczaka, w której autor proponuje, i trafnie, jedną agencję rolną ale obejmującą wszelkie aspekty związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce. Natomiast trudno wyobrazić sobie realizację wniosku doktorantki, ale być może nie pozbawionego sensu.

**Rozdział V** poświęcony został *strukturze organizacyjnej agencji państwowych*. Treść tego rozdziału, podobnie jak wcześniejsze, jest w zamierzeniu właściwa. Dotyczy ukazania organów agencji i ich podstawowych funkcji. Niestety nie uniknęła znowu doktorantka błędów, nadal jako przykład eksponuje nieistniejącą Agencję Autostrad (s.118); wskazuje że organami wykonawczymi w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej są – oprócz prezesa - dyrektorzy oddziałów terenowych i rejonowych i jako źródło podaje tu publikację 1997 r., gdy tymczasem ustawa wyraźnie wskazuje w art.10, że organami agencji jest prezes i dyrektorzy oddziałów regionalnych (dyrektorzy oddziałów terenowych zniesieni od 2004 r.); na s. 119 wskazuje na tryb powoływania prezesa Agencji Prywatyzacji (pisze że prezesa powołuje Minister Gospodarki) w sytuacji gdy agencja ta jest zlikwidowana od dawna; że Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej, gdy tymczasem powołuje go Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa; że kadencja Prezesa PARP trwa 4 lata, gdy te przepisy utraciły moc w 2006 r. Słusznie jednak zauważa, analizując akty wydawane przez te organy agencji, że „*podstawowym aktem wydawanym przez prezesów agencji są decyzje administracyjne*” i dokonuje logicznych w tym zakresie wywodów. Trudno jednak przychylić się do wniosku, że „*wspólną cechą która łączy omawiane jednostki jest fakt, że wszystkie posiadają jednakową strukturę organizacyjną. Dotyczy to zarówno struktury organizacyjnej jak i organizacji zewnętrznej. W każdej agencji nie zależnie*

(pisownia oryginalna) *od typu i rodzaju wykonywanych zadań, działa rada nadzorcza oraz prezes*” (s.126) i dalej *„Poza wszelkimi wątpliwościami pozostaje fakt, że struktura organizacyjna agencji jest cechą wspólną pozwalającą zaliczyć te podmioty do systemu podmiotów prawa administracyjnego”* (s.127). Taki wniosek jest trafny ale jedynie w odniesieniu do agencji będących państwowymi jednostkami organizacyjnymi (i to nie we wszystkich), zupełnie zaś nieadekwatny do np. do ABW i AW.

**W rozdziale VI** przedstawiona została *gospodarka finansowa*, zawężając rozważania do agencji państwowych wymienionych we wprowadzeniu. Wywody ograniczone zostały do agencji wykonawczych jako jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Rozwija zagadnienia tych agencji jako podmiotu prawa finansowego, przedstawia metody i źródła finansowania. Co do zasady, rozdział jest uzasadniony. Wszystkie z wymienionych agencji należą do sektora finansów publicznych, korzystają z majątku publicznego, a to oznacza, że wszystkie środki finansowe agencji są środkami publicznymi. Doktorantka wskazuje również na własne przychody agencji, zaznaczając jednocześnie, że podlegają one pewnym ograniczeniom. Korzystanie jednak wyłącznie z literatury i stamtąd czerpanie również treści normatywnych (bez ich korygowania) powoduje, że znowu pojawiają się błędy, których można było uniknąć, np. ustawa z 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego została uchylona została jeszcze w 2004 r. ustawą o Narodowym Planie Rozwoju, cytuje art.1 rozporządzenia MF z 2001 r., które uchylone zostało w 2005 r. i pisze, że rozporządzenie to nie uwzględnia agencji jako podmiotów zobowiązanych do sprawozdawczości, tymczasem uwzględniać nie mogło, gdyż agencje te wprowadzono do ustawy o finansach publicznych z 2009 r.;

**Ostatni rozdział VII** dotyczy *nadzoru i kontroli w podmiotach agencyjnych*. Prezentuje we wprowadzeniu poglądy doktryny na temat kontroli w administracji a następnie ukazuje informacje o wynikach kontroli NIK w Agencji Własności Skarbu Państwa z 1995 r., w Agencji Prywatyzacji z 2001 r., w Agencji Rozwoju Przemysłu w 1997 r., w Państwowej Agencji Inwestycji z 2002 r. czy agencji rolnych z 2000 r. W świetle tych informacji przedstawia – odpowiedni do stwierdzonych w czasie kontroli uchybień - wniosek: *„Opierając się na raportach z przedmiotowych kontroli negatywnie oceniam koordynację i nadzór nad agencjami sprawowaną przez administrację rządową. Przede wszystkim należy podkreślić brak należytego nadzoru, a w konsekwencji efektywności w realizacji wdrażanych programów (...) w takim przypadku koniecznym wydaje się uporządkowanie i usprawnienie procedur kontroli w taki sposób, aby przyniosły pożądaną efekt. Osiągnięcie takiego stanu rzeczy jest możliwe przy wprowadzeniu odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie”*

(s.181). Zabrakło jednak porównania czy stwierdzone uchybienia występują w agencjach nadal.

**Zakończenie pracy** zawarte zostało na s.182-187. Doktorantka odniosła się w nim do postawionych we wstępie pytań, skumulowała wskazywane w treści pracy wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* a także sformułowała kilka nowych wniosków. Niektóre z nich są kontrowersyjne, polemiczne, niektóre odbiegają od tego co prezentowała doktorantka w treści pracy. Nie przekonuje tu jednak tak stanowcze stwierdzenie, że zapewnienie ładu, porządku i bezpieczeństwa to trzy główne sfery, w których działają podmioty agencyjne (s.186). Przede wszystkim, w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego działają przede wszystkim wyspecjalizowane formacje, zwane policjami administracyjnymi. Wśród nich podstawową rolę pełnią formacje umundurowane i uzbrojone. Taką formacją powołaną do ochrony bezpieczeństwa państwa (zewnątrznego i wewnętrznego) jest ABW i AW, mimo że w nazwie tych formacji jest słowo „agencja”. Wnioskiem tym zaprzecza doktorantka wcześniejszym własnym wywodom, że podstawową sferą agencji jest działalność gospodarcza. W sumie jednak formułowane uwagi i wnioski świadczą o umiejętności dokonywanych analiz i wykazują ogólną znajomość prezentowanej problematyki.

#### **IV. Strona formalna pracy**

Strona językowa rozprawy nie budzi zasadniczych zastrzeżeń. Występują nieliczne błędy stylistyczne, błędy interpunkcyjne oraz błędy literowe, w tym w nazwiskach (np. zamiast Duniewska – Łuniewska, J. Szreniawska zamiast Szreniawski (przypis 183-184). Znalazł się też błąd ortograficzny („wyposarzenie” s.64). W zdaniach doktorantka posługuje się często pierwszą osobą liczby mnogiej (mamy, widzimy) co nie uważam za uzasadnione, tym bardziej, jeśli nie są to autorytatywne poglądy doktorantki. Często używa sformułowania „mamy do czynienia“ (np. s.71,72,109,120,168). Jestem zwolennikiem używania w tego rodzaju pracach formy bezosobowej. Są również uchybienia w przypisach, zwłaszcza jeśli kilka przypisów po kolei wskazuje na tę samą pozycję literatury winno stosować się przyjęte powszechnie skróty: tamże czy ibidem, a przy powtarzaniu w dalszej części – skrócenie tytułu poprzez zaznaczenie wielokropkiem. Niekiedy podany przypis jest niedokładny (np.80-81- R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróblewski, Podmioty administrujące, tom VI, Warszawa 2011, gdy tymczasem jest to tom VI ale Systemu prawa administracyjnego pod red. wymienionych autorów; podobnie przyp.128; właściwie napisany przypis winien wskazywać na konkretnego autora, który pisał na cytowanej stronie, tytuł jego opracowania ze wskazaniem [w:] System prawa administracyjnego, tom..., tytuł tego tomu i redaktorów

naukowych). Doktorantka powołuje się również na publikacje np. Okolskiego czy Okimowskiego a w przypisie jest R. Hauser (s.35), Dawidowicza – a w przypisie J. Boć (s.38), Dawidowicza – a w przypisie jest J. Blicharz (s.45) lub też przytacza poglądy danego autora bez przypisu.

Wymienione błędy formalne są zapewne wynikiem pośpiesznie dokonanej autokorekty.

#### **V. Wniosek końcowy**

Rozprawa mgr Moniki Dagmary Szewczyk pt. „Agencje jako podmioty administrujące” zasługuje, mimo zawartych w recenzji licznych uwag, jednak na ostateczną pozytywną opinię. Temat pracy jest trudny do przedstawienia w zwartym opracowaniu, wymaga naprawdę dużej wiedzy nie tylko z zakresu prawa administracyjnego, ale również finansowego, gospodarczego i cywilnego. Grupa agencji nie jest jednolita i nie jest stała. Stąd z tego powodu, jak i z przyczyn, które wymieniałam w recenzji, ujęcie zagadnienia w sposób rozwijający tytuł nie było łatwe. Doktorantka podjęła taką próbę, co jest istotne. Przedstawione przeze mnie uwagi, zarówno o charakterze merytorycznym jak i formalnym mają na celu przede wszystkim wskazanie kierunków dalszego doskonalenia pola badawczego i eliminowania wymienianych uchybień. Nie negują one koncepcji całej pracy, rozwinięcia założonych celów i wykazania sformułowanych logicznych tez. Dlatego analizując całość rozprawy pod kątem przesłanek zawartych w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym, mogę uznać, że rozprawa ta odpowiada ustawowym wymogom stawianym pracom doktorskim. Wnioskuje więc o dopuszczenie doktorantki do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, dnia 5 maja 2014 r.

prof. zw. dr hab. Elżbieta Ura

