

17. 10. 2014

prof. dr hab. Janusz Sługocki

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Szczeciński

ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Moniki Dagmary Szewczyk

pt. Agencje jako podmioty administrujące,

Szczecin 2014, ss. 204

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.) podstawowym kryterium oceny rozprawy doktorskiej jest to, czy stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedłożona do mojej oceny rozprawa mgr Moniki Dagmary Szewczyk spełnia w zupełności te wymagania.

Elementem wyjściowym oceny rozprawy doktorskiej mgr Moniki Dagmary Szewczyk winno być podkreślenie trafności wyboru tematu badawczego. Będąca przedmiotem rozprawy problematyka agencji jako podmiotów administracyjnych należy do istotnych zagadnień nauki administracyjnego prawa ustrojowego. Recenzowana praca dotyczy dwóch niezwykle ważnych aspektów dotyczących agencji, tj. zarówno problemu ich organizacji i usytuowania w systemie administracji publicznej w Polsce, jak i podstaw prawnych ich funkcjonowania.

Podstawą zainteresowań badawczych mgr Moniki Dagmary Szewczyk są problemy agencji jako podmiotów administracyjnych. Niewątpliwie jest to problematyka, którą warto poddać gruntownej analizie, gdyż pozwala lepiej i pełniej zrozumieć tę część administracji publicznej w Polsce, która zajmuje się nie tylko wydawaniem aktów administracyjnych, czyli tradycyjną działalnością reglamentacyjną, ale przede wszystkim działalnością zarządczą w odniesieniu do mienia publicznego oraz działalnością prorozwojową.

Recenzowana praca dotyczy zatem trudnej i złożonej, a jednocześnie bardzo ważnej problematyki. Należy również podkreślić, że temat ten nie był dotąd opracowany kompleksowo w literaturze przedmiotu. Zaproponowane przez Autorkę ujęcie problemu nie

było dotąd przedmiotem szerszej analizy w polskiej nauce administracji i prawa administracyjnego (występuje jedynie w tle szerszych rozważań niektórych autorów lub w odniesieniu do poszczególnych agencji, np. Agencji Nieruchomości Rolnych), chociaż, jak wyżej wspomniałem, w pełni zasługuje na gruntowną analizę. W literaturze przedmiotu brakuje zatem współczesnych opracowań w syntetyczny sposób omawiających problemy agencji jako podmiotów administracyjnych.

Rozważania Autorki wykazują się znaczną dojrzałością naukową, a zwłaszcza poprawnością warsztatu naukowego i trafnością wyboru istotnych problemów naukowych.

Struktura rozprawy jest ściśle związana z przyjętymi tezami, celami i metodami badawczymi. Układ pracy jest prawidłowy, tj. przemyślany, przejrzysty i konsekwentny, refleksje szczegółowe poprzedzają ogólne uwagi teoretyczne. Przedstawienie w uporządkowanej formie tak złożonej problematyki świadczy o solidnej pracy Autorki i dojrzałości jego warsztatu naukowego.

We wstępie zawarto analizę założeń metodologicznych pracy i przedstawiono podstawowe wątki rozwijane w poszczególnych rozdziałach rozprawy. Właściwe rozważania pracy ujęte zostały w siedmiu rozdziałach, których wyodrębnienie nie budzi zastrzeżeń. Jednoznacznie nieprawidłowa jest jedynie struktura rozdziału siódmego, który podzielono na jeden podrozdział.

Refleksje zawarte w pierwszym rozdziale są interesujące i wielowątkowe. Autorka przedstawia w ujęciu retrospektywnym strukturę organizacyjną i podstawowe zadania agencji. Dalej Autorka omawia podstawowe pojęcia – agencji i podmiotu administrującego.

W szczególności jako oryginalne uznać należy rozważania Autorki w rozdziale drugim, w którym omówione zostały zagadnienia podmiotowości prawnej agencji państwowych. W szczególności przedmiotem rozważań jest pojęcie podmiotowości publicznoprawnej oraz podmiotowości prawnej agencji. W rozdziale tym Autorka dokonała wielostronnej analizy charakteru prawnego agencji, uwzględniając w szerokim stopniu poglądy nauki prawa administracyjnego.

W rozdziale trzecim poddano analizie prawne aspekty funkcjonowania podmiotów agencyjnych. W sposób niezwykle zajmujący Autorka przedstawia tu swoiste cechy formy organizacyjnej podstawowych kategorii agencji: administracyjnych i gospodarczych, a także administracyjno-gospodarczych. Autorka ukazuje również agencje w perspektywie zasięgu ich działania, wyróżniając agencje europejskie oraz takie, które działają w skali ogólnokrajowej lub posiadają rozbudowaną strukturę terytorialną. Kolejnym aspektem analizy

zróznicowania agencji jest wskazanie na podstawę prawną ich powstawania, tj. ustawowe i statutowe.

W rozdziale czwartym zawarto uwagi na temat zakresu i celowości działania agencji państwowych. Autorka przedstawia podstawowe założenia konstrukcji zadań agencji publicznych w zakresie gospodarowania mieniem, bezpieczeństwa państwowego oraz w sferze innych zadań z zakresu administracji. Następnie Autorka wskazuje na działalność agencji w sferze gospodarczej, tj. działalność interwencyjną, restrukturyzacyjną oraz oddziaływanie gospodarcze. Na zakończenie tego rozdziału Autorka podejmuje zagadnienie sfery administracyjno-gospodarczej, wskazując na agencje regionalne i społeczne.

Ważnych ustaleń naukowych Autorka dokonała również w rozdziale piątym, w którym przedstawiono strukturę organizacyjną agencji państwowych. W rozdziale tym zostały omówione zarówno zagadnienia struktury wewnętrznej agencji, jak i statusu ich organów (prezesa i rady).

W rozdziale szóstym omówione zostały zasady gospodarki finansowej agencji, w tym zwłaszcza ujęcie agencji jako podmiotów systemu finansowego, metody i źródła finansowania agencji, zwolnienia podatkowe agencji i rozliczenia z budżetem oraz działalność gospodarcza agencji.

W rozdziale ostatnim Autorka przedstawia problemy nadzoru i kontroli w podmiotach agencyjnych, w tym zwłaszcza ocenę działalności agencji w świetle raportów NIK. Ewidentnie zabrakło jednak głębszej analizy samej problematyki przedstawianej w tym rozdziale w oparciu o literaturę przedmiotu i orzecznictwo. Oparcie formułowanych wniosków niemal wyłącznie na podstawie ustaleń raportów NIK nie może być uznane za wystarczające.

Zakończenie pracy ma charakter podsumowania. Autorka formułuje własną, interesującą ocenę problemów organizacji i funkcjonowania agencji jako podmiotów administracyjnych.

Rozprawa, jako dzieło ludzkie, nie jest idealna. Największym jej mankamentem jest brak uporządkowania terminologii. To powinno być podstawowe zadanie w sytuacji, gdy sam prawodawca reguluje omawianą problematykę w sposób niespójny. Niestety w rozprawie wprowadzono wiele klasyfikacji, które w istocie niczego nie wyjaśniają, a w niektórych przypadkach są błędne lub przynajmniej merytorycznie dyskusyjne.

Przykładowo Autorka posługuje się takimi pojęciami, jak podmioty agencyjne, agencje państwowe, agencje publiczne i agencje niepubliczne, agencje regionalne i społeczne itp. Przykładowo, zupełnie niezrozumiałe jest wprowadzenie kategorii agencji

niepublicznych, gdyż Autorka nie wskazała żadnego konkretnego przykładu takiej agencji. Zakładając, że to tylko przeoczenie, należałoby zauważyć, że oczywiście istnieją również agencje niepubliczne, czyli prywatne (agencje modelek, agencje towarzyskie itp.), ale nie są to w żaden sposób agencje administrujące, a więc ich omawianie w pracy i tak byłoby zbędne. W konsekwencji wprowadza to dodatkowe, niepotrzebne zamieszanie.

Drugim elementem obniżającym wartość rozprawy jest brak uwzględnienia w niej zmian stanu prawnego. Wydaje się, że w pracach z zakresu prawa administracyjnego punktem odniesienia powinien być obowiązujący stan prawny, czyli ukształtowany w momencie przybliżonym do chwili ukończenia pisania pracy. Tymczasem w rozprawie podstawą rozważań i formułowanych wniosków są niekiedy regulacje prawne sprzed wielu lat, które zostały już wielokrotnie znowelizowane. Sprawia to, że nawet prawidłowe analizy i wnioski nie mogą być uznane za w pełni satysfakcjonujące. Autorka powinna przejrzeć całą rozprawę pod tym kątem, gdyż błąd ten można stosunkowo łatwo wyeliminować.

Podobnie jak kwestie językowe. Praca jest stosunkowo obszerna i dlatego wręcz nieuniknione było pojawienie się drobnych błędów językowych. Niewątpliwie wymaga ona jeszcze pewnej korekty autorskiej, gdyż występują w niej liczne potknięcia, zwłaszcza w postaci błędnej interpunkcji, co w wyraźny sposób gubi niekiedy sens rozważań i utrudnia lekturę.

Należy jednak podkreślić, że uwagi powyższe nie obniżają wartości rozprawy w stopniu wpływającym na ogólnie pozytywną ocenę.

W moim przekonaniu Autorka pomyślnie rozwiązała postawione przed sobą zadanie. Wykazała przy tym dobrą znajomość omawianych zagadnień, umiejętność ich krytycznej analizy i oceny oraz formułowania uzasadnionych wniosków. Autorka wykazała również dostateczne opanowanie warsztatu naukowego.

Podsumowując, pragnę stwierdzić, że recenzowana rozprawa zawiera własne oceny, wnioski i propozycje Autorki, częściowo oparte na publikowanej literaturze, częściowo zaś – co jest niewątpliwie bardziej cenne – są one rezultatem jej własnych dociekań i przemyśleń. Ogólnie biorąc wnioski i propozycje Autorki są poprawnie uzasadnione i zasługują – moim zdaniem – na pozytywną ocenę.

Ogólna ocena pracy prowadzi do wniosku, że posiada ona szereg walorów, a przede wszystkim jest ona samodzielnym rozwiązaniem zagadnienia naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Spełnia więc kryteria, jakie ustawa wymaga od rozpraw doktorskich.

Reasumując powyższe uwagi, stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Moniki Dagmary Szewczyk zasługuje na ogólną ocenę pozytywną, gdyż odpowiada warunkom określonym w ustawie z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.) i może być podstawą do dopuszczenia Autorki do publicznej obrony.

8 Szczecin, 09 października 2014 r.



/Janusz Sługocki/