

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Anny Renaty Wąsowskiej  
pt. ***Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego***  
przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. zw. dra hab. Mariana Zdyba

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji z dnia 10 kwietnia 2019 r. Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie, powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Anny Renaty Wąsowskiej, przedkładam niniejszym recenzję rozprawy doktorskiej pt. ***Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*** z pozytywną jej oceną i z wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Jako recenzent rozprawy doktorskiej mgr Anny Renaty Wąsowskiej stwierdzam, co następuje :

I. rozprawa doktorska mgr Anny Renaty Wąsowskiej pt. ***Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*** w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę problemu naukowego,

II. tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorantka wykazała wiedzę z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa samorządu terytorialnego oraz prawa administracyjnego i konstytucyjnego.

III. rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktorantki samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wykonując obowiązki recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Anny Renaty Wąsowskiej pt. *Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, stwierdzam niniejszym, że odpowiada ona wymogom ustawowym określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

### **1. Wybór tematu rozprawy doktorskiej**

Nie mam wątpliwości, co do tego, że wybór tematu rozprawy jest niezwykle trafny. Problematyka administracyjnoprawnego statusu regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jak dotąd nie doczekała się tak kompleksowej, a jednocześnie szczegółowej egzegezy prawnej. Rola regionalnych izb obrachunkowych w aspekcie nadzoru i kontroli w sprawach finansowych jednostek samorządu terytorialnego jest doniosła i bardzo ważna z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu finansowego.

Funkcjonowanie regionalnych izb obrachunkowych znajduje pośrednie unormowanie w Konstytucji oraz w prawie administracyjnym i samorządowym. Są to instytucje o wyjątkowym charakterze z powodu usytuowania prawnego jako państwowego i niezależnego organu kontroli nad samodzielnymi jednostkami, którymi są jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotowy organ posiada także określoną

historię, która została omówiona w I Rozdziale dysertacji. Instytucja ta znajduje swoje odzwierciedlenie nie tylko w prawie krajowym, ale także w systemach prawnych innych krajów oraz systemu prawa europejskiego, których przykłady Doktorantka przytacza. Prezentowana instytucja wymaga i zostało to w pracy dokonane - analizy poprzez wykorzystanie wykładni systemowej prawa, wykładni gramatycznej, wykładni historycznej, a także w aspekcie obowiązywania, stanowienia i stosowania prawa. Należy szczególnie zwrócić uwagę, że w ocenianej dysertacji Autorka trafnie rozszerza omawianą tematykę regionalnych izb obrachunkowych przedstawiając również miejsce samorządu terytorialnego w strukturach państwa, wyznaczniki nadzoru i kontroli oraz poszczególne organy nadzoru, jak i sfery nadzoru z naciskiem na aspekty gospodarki finansowej.

Głównym celem rozprawy jest poddanie analizie normatywnej pozycji prawnej zajmowanej przez regionalne izby obrachunkowe pośród pozostałych organów nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Osiągnięcie tego celu Autorka wiąże z potrzebą przeprowadzenia gruntownej analizy celów pobocznych sprowadzających się do twórczej analizy uprawnień kontrolnych i nadzorczych izb w odniesieniu do poszczególnych organów samorządu terytorialnego, a także zdefiniowanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego tychże uprawnień, jak również omówienie dopuszczalnych kryteriów w tym zakresie.

Zasadnicza teza rozprawy stanowi, że regionalna izba obrachunkowa jest szczególnym (konstytucyjnym) organem państwa o uprawnieniach nadzorczo-kontrolnych względem działalności jednostek samorządu terytorialnego – należącym do zamkniętego (konstytucyjnego) katalogu organów nadzoru, a jej działalność nie stanowi ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, lecz jest swoistym gwarantem, a także wyznacznikiem tej samodzielności w aspekcie gospodarki finansowej

Poruszane w rozprawie zagadnienia są bardzo istotne w sensie teoretycznym oraz praktycznym. Każdy rozdział rozprawy tworzy interesującą część, które wszystkie razem składają się na całość zasadniczo dogłębnie analizującą obrane zagadnienie. Rozprawa posiada charakter stopniowalny w tym zakresie, że każdy rozdział zawiera niejako dowodzenie tez pobocznych prowadzących na końcu do

dowodzenia tezy głównej. Trudno w tym zakresie wskazać punkty doniosłe i mniej doniosłe, gdyż wszystkie zasługują na jednakową szczególną uwagę.

## **2. Układ rozprawy doktorskiej**

Doktorantka przygotowała obszerne opracowanie (liczące samej treści 552 stron tekstu). Rozprawa składa się ze wstępu, aż dziewięciu rozdziałów oraz zakończenia. Rozdział I został poświęcony problematyce miejsca jednostek samorządu terytorialnego w zdecentralizowanym modelu administracji publicznej. Rozdział II dotyczy administracyjnoprawnych wyznaczników nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział III przedstawia organy nadzoru nad samorządem terytorialnym w kontekście Konstytucji RP i ustawodawstwa ustrojowo-administracyjnego. Rozdział IV stanowi o statusie prawnym regionalnych izb obrachunkowych i podstawowych dylematach w perspektywie prawa administracyjnego. Rozdział V określa organizację i zakres działania regionalnych izb obrachunkowych w świetle obowiązującego prawa. Natomiast rozdział VI rozprawy doktorskiej omawia administracyjnoprawne aspekty kontroli jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe. Rozdział VII dotyczy administracyjnoprawnych aspektów nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział VIII omawia „miękkie: administracyjnoprawne instrumenty oddziaływania regionalnych izb obrachunkowych na działalność jednostek samorządu terytorialnego, zaś Rozdział IX dotyczy sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych.

Rozprawa posiada bardzo logiczny, spójny i przemyślany układ. Analizę funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych w świetle podstaw prawnych i rozwiązań w procesie stanowienia i stosowania prawa obcego i krajowego Doktorantka przeprowadziła w sposób zapewniający realizację wstępnych założeń i tez pracy, poprzez egzegezę obranej instytucji, a kończąc na wyartykułowaniu logicznych oraz trafnych wniosków końcowych.

Praca została napisana prawidłowo sformułowanym językiem prawniczym, który wymaga skupienia przy analizie poszczególnych zagadnień. Doktorantce udało się połączyć umiejętność formułowania analizy prawnej badanych zagadnień przy jednoczesnym zachowaniu kontynuacji logicznego wywodu prawniczego. Powyższe świadczy pozytywnie o erudycji oraz talentach naukowych Doktorantki. Pomimo, że Autorka używa terminów i pojęć fachowych, to jednocześnie unika pseudonaukowości w omawianym zakresie. W przedłożonej dysertacji bogactwo treści i precyzja przekazu nie kłóci się z logiczną i spójną analizą całości badanej problematyki.

### **3. Metodologia rozprawy doktorskiej**

Doktorantka w bardzo dobry sposób opanowała sztukę dokonywania wykładni przepisów prawa w oparciu o tradycyjne i nie tylko tradycyjne używane do tego celu narzędzia. Dotyczy to w równym stopniu klasycznego prawa konstytucyjnego i samorządowego (na przykład Rozdział I), jak i problematyki zdominowanej przez prawo administracyjne ogólne w zakresie instytucji nadzoru (na przykład rozdział II), czy też prawo administracyjne ustrojowe (Rozdział III). Ponadto dokonała wykładni norm prawa administracyjnego i samorządowego ustrojowego (na przykład Rozdział IV i V), a także przeprowadziła wykładnię prawa po części finansowego (na przykład Rozdział VI). Wreszcie w Rozdziale VII przedstawiła szczegółowo problematykę wiodącą w dysertacji, a więc w zakresie aspektów nadzoru RIO nad jednostkami samorządu terytorialnego z punktu widzenia prawa administracyjnego, zaś w Rozdziale VIII przedstawiła pozostałe, pozanadzorcze elementy oddziaływania RIO na jednostki samorządu terytorialnego – w przeważającej mierze z punktu widzenia prawa finansów samorządu. Wreszcie w Rozdziale IX Doktorantka dokonała analizy kontroli rozstrzygnięć nadzorczych RIO w oparciu o analizę prawa administracyjnego procesowego.

Duże uznanie wzbudza umiejętność czerpania we właściwy sposób z dorobku doktryny, zarówno krajowej jak i zagranicznej, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego

oraz krajowych sądów administracyjnych, a także właściwie wskazanego materiału normatywnego.

Cele badawcze zostały osiągnięte przy zastosowaniu analizy formalno-dogmatycznej oraz metody prawno-porównawczej.

#### **4. Uwagi szczegółowe**

Bardzo pozytywna ocena pracy mnie oznacza braku jakichkolwiek uwag ze strony recenzenta. Wprawdzie wyraźnie zarysowany jest przedmiot rozprawy i jej cel oraz postawiona generalna teza, aczkolwiek mało wyraźnie wyartykułowane są tezy szczegółowe, chyba, że za takie należy uznać omówienie problemu badawczego i jego poszczególnych elementów, poczynwszy od strony 16 rozprawy doktorskiej. Jeśli tak, to wówczas powyższa uwaga nie jest aktualna.

Wnioski końcowe istotnie zasługują na uwagę stanowiąc kwintesencję dokonanej egzegezy. Doktorantka wysunęła dziewięć wniosków, które wszystkie są trafne i solidnie argumentowane. Ponadto Doktorantka słusznie dostrzega potrzebę nowelizacji niektórych przepisów w zakresie działalności opiniodawczej RIO. Poczynione uwagi końcowe zawierają prawidłowo uzasadnione dowiedzenie tezy głównej pracy.

#### **5. Podsumowanie**

Z całym naciskiem stwierdzam i podkreślam, że recenzowana dysertacja doktorska stoi na bardzo wysokim, wyróżniającym poziomie egzegezy naukowej oraz argumentacji prawniczej, zarówno w warstwie merytorycznej, jak i formalnej. Dysertacja jest napisana precyzyjnym językiem prawniczym oraz zawiera trafnie uzasadnione wnioski poparte spójną i logiczną argumentacją prawniczą. Autorka wykazała posiadanie doskonałego warsztatu naukowego przeznaczonego w warstwie tekstu dla dojrzałego i wymagającego czytelnika. Zgłoszone wyżej uwagi recenzenta

nie umniejszają wartości opracowania, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen i polemik.

Wyrażona na wstępie recenzji ocena o wypełnianiu w całości przez rozprawę doktorską mgr Anny Renaty Wąsowskiej pt. *Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego* wymogów stawianych rozprawom doktorskim jest nad wyraz uzasadniona.

Biorąc powyższe pod uwagę bez cienia wątpliwości wnioskuję o dopuszczenie Doktorantki do dalszych czynności przewidzianych w przewodzie doktorskim.

dr hab. Leszek Bielecki, prof. UJK

Handwritten signature of Leszek Bielecki in blue ink.

