

Lublin, 2 września 2019 r.

dr hab. Jerzy Parchomiuk
Katedra Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pana mgr Bartłomieja Poczowskiego: „Publicznoprawne aspekty statusu agencji rządowych”, napisanej pod kierunkiem Pana prof. dr hab. Mariana Zdyba, Lublin 2019, ss. 307

1. Wybór tematu i celu rozprawy

Wybór tematu dysertacji uważam za trafny zarówno z dogmatycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Agencje administracyjne to podmioty stosunkowo nowe w doktrynie i praktyce stosowania prawa administracyjnego, w pewnym sensie „rozsadzające” tradycyjne ramy ustrojowe klasycznej administracji publicznej. Z tego względu problematyka agencji administracyjnych stawia przed badaczami cały szereg pytań – o relacje w odniesieniu do klasycznych form ustrojowych administracji publicznej; o związki z procesami kształtowania nowego ładu administracyjnego; o korzyści i dylematy prawne związane z powstawaniem nowych form podmiotowych realizacji zadań administracji publicznej; o pozycję ustrojową, relacje względem podmiotów „klasycznych”, w szczególności wobec ministrów i centralnych organów administracji rządowej; o właściwy zakres powierzanych zadań i form prawnych ich realizacji; o to, jak kształtować ustrój wewnętrzny agencji, jak uregulować zasady, kryteria i środki kontroli i nadzoru nad działalnością agencji, aby z jednej strony zachować niezbędną swobodę i elastyczność w realizacji zadań, z drugiej, zapewnić gwarancje skutecznej kontroli i nadzoru, tak w interesie publicznym (sprawna realizacja zadań z zachowaniem odpowiedniej dyscypliny finansowej), jak i w interesie jednostek, będących adresatami działań agencji. Treść pracy wskazuje, że Autor stara się udzielić odpowiedzi na powyższe pytania, co ma stanowić wartość dodaną dla rozwoju doktryny prawa administracyjnego. Autor formułuje zatem oryginalny problem badawczy (pewne zastrzeżenia budzi skromność uzasadnienia tej oryginalności, o czym w dalszych wywodach) i stara się go rozwiązać.

Sposób sformułowania tematu nie budzi zastrzeżeń. Użycie w tytule sformułowania „aspekty publicznoprawne” jest uzasadnione, bowiem w dużej mierze rozważania Autora

odnoszą się również do zagadnień z zakresu finansów publicznych. Zastosowanie sformułowania „aspekty administracyjnoprawne” byłoby zatem niezgodne z zakresem prowadzonych badań.

Temat podjęty przez Autora był już przedmiotem opracowań doktrynalnych, w tym rozpraw doktorskich, wskazywanych we wstępie. Nie oznacza to jednak braku elementu oryginalności recenzowanej rozprawy. Większość pozycji w literaturze to krótkie artykuły, względnie rozdziały w monografiach wieloautorskich, które nie predestynują do wyczerpującego ujęcia tematu. Istotnym elementem dorobku doktryny w tym przedmiocie jest rozdział VI tomu 6 *Systemu Prawa Administracyjnego* (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel; Warszawa 2011), autorstwa Pawła Wajdy i Aleksandry Wiktorowskiej, zatytułowany: *Agencje administracyjne*. Specyfika opracowań systemowych sprawia, że ten ważki, acz niewielkich rozmiarów rozdział, również nie może się równać kompleksowością z opracowaniem monograficznym, do jakiego predestynuje recenzowana rozprawa.

Przedstawiając we wstępie dotychczasowy stan dorobku Autor wskazał również na kilka rozpraw doktorskich, m.in. Pauliny Bieś-Srokosz (*Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, 2015) oraz Moniki Szewczyk (*Agencje jako podmioty administrujące*, 2013). Istnienie tych opracowań nie podważa wartości i potrzeby pracy badawczej Autora recenzowanej monografii, tym niemniej jednak w mojej ocenie Autor powinien zadbać o szersze uzasadnienie we wstępie dla wykazania „wartości dodanej” recenzowanej rozprawy dla stanu doktryny prawa administracyjnego. Nie neguję tej wartości, jednakże biorąc pod uwagę już nawet same tytuły dysertacji, uważam za zdecydowanie zbyt skromne ograniczenie się do stwierdzenia, że „mimo dużej wartości naukowej tych opracowań, część z nich ma dziś znaczenie historyczne”. To stwierdzenie pasuje do wskazywanych przez Autora starszych opracowań, nie mających przy tym charakteru kompleksowego (stanowiących artykuły lub rozdziały w monografiach), jednak trudno uznać za wystarczające uzasadnienie potrzeby zajęcia się tematem wobec stosunkowo „świeżych” rozpraw doktorskich o podobnej tematyce. W mojej ocenie Autor recenzowanej rozprawy powinien poświęcić więcej miejsca wykazaniu różnic pomiędzy jego pracą, a wskazanymi rozprawami. W ten sposób potrzeba ponownego zajęcia się tematem agencji rządowych (w innej perspektywie badawczej, z uwzględnieniem zasadniczych zmian stanu prawnego, etc.) byłaby lepiej wyeksponowana.

Autor precyzyjnie określa problem badawczy, którym chce się zająć. Postawione przez siebie cele badawcze (tak w ujęciu ogólnym, jak i szczegółowym) realizuje

konsekwentnie w swojej rozprawie. Szerzej do tych kwestii odniosę się w uwagach merytorycznych do treści rozprawy.

2. Struktura pracy, metodologia

Układ pracy jest bardzo rozbudowany, praca składa się z 10 rozdziałów, poprzedzonych wstępem i zwieńczonych zakończeniem. Rozprawa jest zbudowana według modelu klasycznego. Wstęp posłużył Autorowi do ukazania celów pracy, aktualnego stanu dorobku doktryny oraz do prezentacji założeń metodologicznych i układu pracy. Rozważania prowadzone w rozdziałach merytorycznych zostały zwieńczone zakończeniem, w którym zebrano wyniki szczegółowych analiz prowadzonych w rozdziałach merytorycznych. Taki układ jest bardzo przejrzysty, pozwala na szybkie zorientowanie się, jakie są cele badawcze dysertacji, w jaki sposób będą realizowane, a następnie na szybką weryfikację wyników tych badań poprzez sięgnięcie do zakończenia, w którym wypunktowano podstawowe tezy.

Do układu pracy mam jedynie dwie uwagi krytyczne.

Po pierwsze, moje wątpliwości budzi umiejscowienie punktu 2.3: „Agencje funkcjonujące w innych państwach” w rozdziale II, zatytułowanym: „Agencje rządowe w Polsce. Podstawowe rodzaje”. Powołany punkt ewidentnie nie mieści się w zakresie rozważań określonym tytułem rozdziału. Rozumiem oczywiście potrzebę zawarcia w dysertacji rozważań prawno-porównawczych, ale moim zdaniem lepszym ich umiejscowieniem był rozdział I („Geneza i rozwój agencji rządowych w Polsce”). W ostatnim punkcie rozdziału I Autor analizuje przyczyny tworzenia agencji rządowych w Polsce. Rozwiązania przyjmowane w innych porządkach prawnych stanowiły zarazem wzorzec, jak i jedną z przyczyn tworzenia agencji w Polsce (chęć przeniesienia rozwiązań sprawdzonych za granicą). W związku z tym punkt 2.3 mieści się lepiej w zakresie rozważań rozdziału I, aniżeli rozdziału II.

Po drugie, mam również zastrzeżenia co do kolejności rozważań i punktów w rozdziale IX („Kontrola i nadzór nad działalnością (organów) agencji rządowych”). Dwa pierwsze punkty w tym rozdziale pełnią w istocie rolę uwag wprowadzających. Uwagi te można było z powodzeniem ująć w jednym punkcie. Krytycznie oceniam również kolejność analiz dotyczących poszczególnych rodzajów kontroli – punkty od 9.3 do 9.6. Analizowana w punkcie 9.3 kontrola zarządcza (kontrola realizacji celów i zadań agencji sprawowana przez jej organy) jest bliska podmiotowo i przedmiotowo kontroli wewnętrznej (można wręcz postawić tezę, że jest to szczególny rodzaj kontroli wewnętrznej). Skoro tak, w kolejnym punkcie – 9.4, powinna być analizowana kontrola wewnętrzna (punkt 9.5). Z kolei kontrola sądownoadministracyjna jest rodzajem kontroli zewnętrznej, stąd obydwie te kontrole powinny

być analizowane w sąsiadujących punktach, a nie oddzielnych, jak przyjął Autor (punkty 9.4 i 9.6). W ten sposób struktura rozdziału stałaby się bardziej spójna metodologicznie.

Praca nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia metodologicznego. Autor zastosował w przeważającej części pracy najczęściej stosowaną w tym obszarze nauk prawnych metodę dogmatyczną, w mniejszym stopniu (uzupełniająco) historyczną i komparatystyczną, co jest zrozumiałe, skoro praca nie ma charakteru prawnoporównawczego, a uwagi w tym zakresie służą ukazaniu tła dla głównych zagadnień. Sięgnięcie do badań prawnoporównawczych było o tyle uzasadnione, że istotną determinantą wprowadzenia agencji administracyjnych do polskiego porządku prawnego było czerpanie wzorców ze sprawdzonych rozwiązań zagranicznych.

3. Treść rozprawy

Cele badawcze są jasne i w prawidłowy sposób uzasadniają naukową potrzebę zajęcia się tematem. Podzielam zapatrywanie Autora, że wartościowa naukowo jest kompleksowa analiza publicznoprawnego statusu agencji rządowych w celu udowodnienia tezy o konieczności przyjęcia przez prawodawcę pewnych modelowych rozwiązań prawnych, dających możliwość optymalnego wykorzystania specyfiki tego rodzaju podmiotów dla bardziej efektywnego wykonywania zadań administracji publicznej w określonych sferach, w których konstrukcje tradycyjne nie zawsze mogą spełnić tę rolę.

W pełni trafnie Autor wskazuje trzy podstawowe pytania, które będą determinować jego szczegółowe rozważania – dotyczące podstawowych determinant konstrukcji prawnej agencji, ich samodzielności oraz uzasadnienia dla tworzenia tych podmiotów (s. 13). Z metodologicznego punktu widzenia tak jasno sprecyzowane założenia badawcze zasługują na uznanie. Pewne wątpliwości budzi z mojej strony jedynie trzecie z postawionych przez Autora pytań: „Czy uzasadnione jest tworzenie agencji rządowych będących państwowymi osobami prawnymi?”. Rozumiem oczywiście fakt, że cele badawcze muszą być we wstępie określone na pewnym poziomie abstrakcji, ich weryfikacja będzie następowała dopiero w ramach szczegółowych, konkretnych rozważań. Tym niemniej jednak pojawia się pytanie, w jakim sensie Autor używa sformułowania „czy uzasadnione jest” – z jakiego punktu widzenia? Czy chodzi o uzasadnienie z perspektywy dogmatyczno-prawnej, prakseologicznej, socjologicznej, czy może z perspektywy mieszanej, obejmującej wszystkie te zagadnienia? Jeżeli przyjąć perspektywę mieszaną, odpowiedź na pytanie, „czy uzasadnione jest tworzenie agencji rządowych” wymagałoby zupełnie innej metodologii badań – łączącej w sobie metody nauk prawnych, socjologicznych, politologicznych, z zakresu zarządzania. Autor prowadzi

rozważania wyłącznie w sferze nauk prawnych, odniesienia do innych metod (m.in. teorii zarządzania) mają jedynie charakter posiłkowy. Biorąc pod uwagę charakter pracy i zastosowaną metodologię pytanie to nie wydaje mi się prawidłowo sformułowane, być może należało je doprecyzować poprzez użycie kwantyfikatora odnoszącego się do perspektywy nauk prawnych.

We wstępie (s. 11) znalazło się stwierdzenie, że tworzenie agencji rządowych jest postrzegane krytycznie jako wyraz nadmiernego rozszerzania się sfery działania administracji. Z rozważań, w ramach których pada to stwierdzenie, nie wynika, czy Autor podziela ten pogląd, czy też prezentuje jedynie stanowisko krytyków tworzenia tej nowej kategorii podmiotów administrujących. W mojej ocenie nie do końca można zgodzić się z tezą, że tworzenie agencji uosabia zjawisko nadmiernego rozszerzania się sfery działania administracji publicznej, jeśli wziąć pod uwagę, że agencje w istocie nie tyle realizują zadania w nowych sferach, wcześniej nie objętych zakresem zadań administracji, ile raczej przejmują realizację zadań od innych „klasycznych” podmiotów administracji, w szczególności ministrów (zob. s. 11 i 14).

Pewnym mankamentem wstępu jest brak wskazania stanu prawnego, jaki uwzględnia rozprawa. Zagadnienia poruszane w rozprawie mają oczywiście w pewnej mierze charakter uniwersalny, tym niemniej jednak jest to rozprawa bazująca głównie na metodzie dogmatyczno-prawnej, odwołującej się do określonego stanu prawnego. Określenie cezury czasowej stanu prawnego, stanowiącego fundament badań było zatem istotne.

W mojej ocenie bardzo ciekawym elementem rozprawy jest rozdział I, dotyczący genezy i rozwoju agencji rządowych w Polsce. Szczególnie cenne jest ujęcie problemu na ogólnym tle tendencji kształtujących ład administracyjny, w tym koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*) oraz dobrego rządzenia (*good governance*). Autor bardzo trafnie wskazuje te tendencje jako determinantę tworzenia nowych form podmiotowych w administracji publicznej, w tym analizowanych agencji rządowych. Jednym z cenniejszych naukowo w pracy jest spostrzeżenie, że „o ile na gruncie NPM agencje są podmiotami względnie niezależnymi, o tyle w odniesieniu do agencji rządowych w Polsce podobne ustalenie nie znajduje potwierdzenia” (s. 32). Spostrzeżenie to wskazuje na sprzeczne tendencje, które zdeterminowały tworzenie agencji rządowych w Polsce: z jednej strony dążenie do uelastycznienia form i zwiększenia efektywności realizacji zadań publicznych, z drugiej niechęć do rezygnacji silnego wpływu administracji rządowej (szczególnie centralnego) na realizację tych zadań przez nowo tworzone podmioty w postaci agencji rządowych. Ponadto, wobec trafnie zauważanego problemu sporów doktrynalnych na

tle pojęcia agencji, cenna poznawczo jest proponowana przez Autora definicja agencji rządowych jako „państwowych osób prawnych tworzonych w drodze ustawy, realizujących zadania publiczne przy wykorzystaniu publicznych oraz prywatnych form działania pod nadzorem i kontrolą naczelnych organów administracji rządowej” (s. 40). Autor zasadniczo trafnie wskazuje również zasadnicze przyczyny tworzenia agencji rządowych: konieczność realizacji zadań publicznych w specyficznych „obszarach życia społeczno-gospodarczego, w których zidentyfikowano konieczność interwencji państwa”; względy prakseologiczne (skuteczność i efektywność realizowanych zadań), ale również wymagania wynikające z prawa międzynarodowego, w tym unijnego (s. 51). Wydaje mi się jednak, że zabrakło wskazania przyczyn zaczerpniętych z rozwiązań z innych porządków prawnych, o czym Autor pisze w innych miejscach dysertacji. Takim wzorcem były z pewnością rozwiązania na poziomie administracji europejskiej, w przypadku których zasadniczym motywem tworzenia agencji (wykonawczych) było wprowadzanie specjalizacji oraz koncentracji na osiągnięciu konkretnych rezultatów (s. 64). Motyw tworzenia wyspecjalizowanego organu w postaci agencji powinien być chyba jednak bardziej uwypuklony przez Autora, tym bardziej, że sam Autor wymienia zasadę specjalizacji jako jedną z podstawowych zasad działania agencji rządowych (s. 99).

W rozdziale II, wskazane już wyżej wątpliwości budzi punkt 2.3 („Agencje funkcjonujące w innych państwach”), jako nie powiązany tematycznie z całością rozdziału, który ma dotyczyć agencji rządowych w Polsce. Ponadto pewne zastrzeżenia budzi wykorzystana przez Autora w tym fragmencie pracy literatura – są to w przeważającej mierze publikacje polskie, Autor powołuje się bezpośrednio na zaledwie dwie publikacje obcojęzyczne. Nie kwestionuję oczywiście wartości publikacji krajowych, biorę również pod uwagę fakt, że metoda prawnoporównawcza jest stosowana przez Autora wyłącznie pomocniczo, skoro dysertacja dotyczy statusu prawnego agencji rządowych w Polsce. Tym niemniej jednak w dzisiejszych czasach dostęp do źródeł obcojęzycznych jest już na tyle szeroki, że poruszając w pracach naukowych wątki dotyczące obcych systemów prawnych, warto jednak sięgać w zdecydowanie szerszej mierze po opracowania obcojęzyczne.

W rozdziale III, na s. 69 pojawia się interesujące stwierdzenie, że „jedną z fundamentalnych determinant określających status prawny agencji jest nie tylko realizacja zadań publicznych, ale również prowadzenie działalności w interesie publicznym oraz w interesie indywidualnym (ten niezwykle ważny aspekt pomija literatura przedmiotu)”. Autor nie rozwija w tym miejscu tej myśli, nie uzasadnia postawionej przez siebie tezy, choć sam podkreśla jej wagę. Wraca do tego zagadnienia znacznie dalej, dopiero na s. 95, gdzie

uzasadnia wcześniej postawioną tezę wywodząc, iż zbytnim uproszczeniem jest przypisywanie agencjom realizacji wyłącznie interesu publicznego. Autor twierdzi, że „w równym stopniu agencje powinny uwzględniać interes indywidualny (jednostkowy)”. Z perspektywy spójności pracy lepiej byłoby uzasadnić tezę w tym samym miejscu, gdzie ją postawiono.

Na s. 69-70 wyjaśniając różnicę między używanymi przez ustawodawcę (w kontekście funkcjonowania agencji) pojęciami „prowadzenia działalności gospodarczej” i „gospodarowania”, Autor odwołuje się do poglądu Karola Kiczki, który różnicę między tymi pojęciami stara się wyjaśnić przez pryzmat obligatoryjności i fakultatywności czynności. W mojej ocenie jest to różnica o charakterze wtórnym, istota odróżnienia analizowanych pojęć leży w innej sferze: działalność gospodarcza to działalność mająca określone (zdefiniowane w języku prawnym i prawniczym) cechy, wśród których istotną rolę odgrywa zarobkowy charakter (nastawienie na osiągnięcie zysku). Gospodarowanie mieniem jest niezależne od tych cech, jego istotą jest wykonywanie zadań w formach zasadniczo niewładczych (dominium), z wykorzystaniem mienia powierzonego agencji.

Na s. 71 Autor cytuje pogląd prof. Jana Filipka, zgodnie z którym „podmiotowość administracyjnoprawna wynika z dużej ilości przepisów nie tylko ustawowych, ale również zarządzeń i uchwał zróżnicowanych organów administracyjnych (przepisów nie podlegających publikacji)”. Szanując pogląd wybitnego administratywisty trzeba pamiętać, że został on wyrażony w artykule pochodzącym z 1961 r. W nowych uwarunkowaniach prawno-ustrojowych teza ta jest mocno nieaktualna – nie sposób współcześnie zgodzić się z poglądem, że źródłem podmiotowości administracyjnoprawnej mogą być przepisy rangi niższej niż ustawowa, a już zwłaszcza przepisy nie podlegające publikacji. Jeżeli Autor powołuje tego rodzaju poglądy, których aktualność budzi wątpliwości, powinien w jakiś sposób skomentować problem odniesienia do uwarunkowań współczesnych,

W mojej ocenie istotna z punktu widzenia wkładu Autora w rozwój doktryny prawa administracyjnego jest klasyfikacja funkcji agencji, w których Autor twórczo wykorzystuje dotychczasowy dorobek doktryny, przedstawiając własne propozycje (s. 82-82).

Przyjęta przez Autora w rozdziale IV kolejność analiz zasad działania agencji rządowych nie budzi moich wątpliwości. Autor zasadnie rozpoczyna analizy od zasady legalności, stanowiącej w istocie fundamentalną determinantę działalności każdego podmiotu administrującego. W dalszej kolejności trafnie przywołuje zasadę adaptowalności. Skoro jedną z kluczowych determinant powstawania agencji jest właśnie zdolność organizacji do przystosowania się do zmieniającego otoczenia prawnego, społeczno-gospodarczego

i politycznego, zasada ta staje się jednym z kluczowych kryteriów oceny działania agencji. Również pozostałe zasady są trafnie wybrane przez Autora jako te, które oddają istotę organizacji i funkcjonowania agencji rządowych (działanie w interesie publicznym i prywatnym, celowość, sprawność i efektywność, specjalizacja).

Dostrzegam pewną sprzeczność pomiędzy rozważaniami w rozdziale IV dotyczącymi „standaryzacji” ustroju agencji a tezami postawionymi w zakończeniu pracy. Na s. 104 Autor krytycznie odnosi się do wyrażanych w doktrynie poglądów, wskazujących na konieczność uregulowania już na poziomie ustawowym struktury organizacyjnej agencji. W jego ocenie, takie odgórne narzucenie modelu funkcjonowania agencji spowodowałoby usztywnienie struktur, konieczność częstych zmian ustawowych, a w konsekwencji ograniczyłoby sprawność i efektywność działania agencji. Tymczasem w zakończeniu (s. 276), Autor stawia postulat standaryzacji i ujednoczenia organizacji agencji, czemu ma służyć skorzystanie przez Radę Ministrów z upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego wymogi, jakie powinien spełniać statut agencji, celem zapewnienia jednolitej organizacji wewnętrznej. Zgadzam się z poglądem, że forma, w jakiej nastąpi ujednoczenie struktur organizacyjnych agencji (ustawa lub rozporządzenie) jest istotna z tego względu, że forma aktu wykonawczego jest legislacyjnie znacznie bardziej elastyczna niż forma ustawy. Dostrzegam jednak sprzeczność w poglądach Autora co do istoty zagadnienia: Autor nie udziela jednoznacznej odpowiedzi, czy jego zdaniem celowe jest ujednoczenie struktur organizacyjnych agencji, czy pierwszeństwo należy jednak przyznać konieczności zapewnienia agencjom elastyczności w zakresie tworzenia wewnętrznych struktur organizacyjnych?

Przy omawianiu zasad powoływania prezesów agencji oraz ich zadań (s. 108-110) celowe byłoby, aby Autor przywoływał (w tekście głównym lub w przypisach) konkretne przepisy ustaw, na bazie których formułuje zawarte w tym fragmencie stwierdzenia. W braku wskazania źródła trudno o weryfikację prawidłowości tych stwierdzeń.

Rozważania na temat struktury organizacyjnej agencji (s. 111-112) są zdecydowanie zbyt skromne, ograniczają się do przytoczenia kilku przykładów, bez własnej analizy, wniosków czy konkluzji.

Przeprowadzona w rozdziale V analiza zagadnienia umiejscowienia agencji rządowych w systemie organów i instytucji państwa jest wszechstronna i wyczerpująca, nie rodzi uwag krytycznych. Jedyne zastrzeżenie budzi zawarte na s. 146 nader nieprecyzyjne stwierdzenie: „Organom (urzędom) przysługuje uprawnienie do wydawania decyzji”. W doktrynie prawa administracyjnego od dawna utrwalona jest wyraźna dystynkcja między

organem a urzędem administracji publicznej, który stanowi aparat pomocniczy organu. Dlatego decyzje wydaje nie urząd, ale jego kierownik, pełniący funkcję organu.

W odniesieniu do rozdziału VI, dotyczącego prawnych form działania agencji rządowych, można zgłosić trzy drobne uwagi krytyczne. Na s. 167 Autor pisze o specyficznych formach prawnych działania prezesów agencji, które wywołują oddziaływanie zewnętrzne jak np. zarządzenia, decyzje (inne niż administracyjne), komunikaty, wytyczne. W dalszych rozważaniach Autor pisze o „kształtowaniu się nowej kategorii form prawnych o pośrednim charakterze, których nie można przypisać do prawa powszechnie albo wewnętrznie obowiązującego” (s. 168). Akty tego rodzaju rodzą poważne problemy doktrynalne z perspektywy hierarchii źródeł prawa, kontroli, zaskarżalności do sądu administracyjnego. Z tego względu celowe moim zdaniem było ich wyodrębnienie z punktu dotyczącego aktów wewnątrzadministracyjnych (6.4.4.) i poświęcenie większej uwagi tym problemom, w odrębnym punkcie rozprawy. Z kolei na s. 167 Autor przytacza jako przykład aktu o charakterze wewnętrznym (?) wpis do ewidencji producentów wina. Wpisy do ewidencji i rejestrów (nie mające formy prawnej decyzji) są powszechnie traktowane jako czynność materialno-techniczna (które są omawiane w punkcie 6.4.2). W punkcie 6.5.2 Autor analizuje umowę o dofinansowanie, słusznie podkreślając specyfikę tego typu umowy. Wskazuje jednak, że umowy takie są obecnie zawierane przez dwie agencje: PARP i NCBiR oraz, że dotyczą realizacji projektów współfinansowanych z funduszy UE (s. 173-174). W mojej ocenie Autor niesłusznie pomija szeroko występujące w praktyce, zawierane przez NCN, jako agencji dystrybuującej środki na badania naukowe, umowy o finansowanie i realizację projektów badawczych (art. 34 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki; Dz. U. z 2019 r., poz. 1384) czy też umowy zawierane przez ARiMR, w zakresie pełnienia funkcji agencji płatniczej, dotyczące udzielania pomocy z różnych źródeł finansowania, w tym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej czy sektorowych programów operacyjnych, (m.in. art. 6a ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 2017 r., poz. 2137 oraz szereg regulacji szczegółowych).

W pełni podzielam wyodrębnienie przez Autora rozważań na temat problemu władztwa państwowego w agencjach rządowych (rozdział VII). Specyfika problemu władztwa, pomimo powiązania z problematyką form działania agencji (rozdział V) uzasadnia taki zabieg. Jedyne zastrzeżenie w tym rozdziale budzi treść punktu 7.3.2, dotyczącego przymusu administracyjnego. Cały punkt Autor poświęcił prezentacji poglądów doktryny na temat pojęcia i istoty przymusu administracyjnego w ogólności, jednakże zabrakło

jakichkolwiek odniesień do kwestii stosowania przymusu administracyjnego przez agencje rządowe.

Problematyka realizacji zadań publicznych przez agencje rządowe (rozdział VIII została przedstawiona przez Autora w sposób wyczerpujący i prawidłowy. Uwagi krytyczne budzi jedynie punkt 8.6. Zagadnienie odpowiedzialności agencji za realizowane zadania jest prezentowane w sposób dość chaotyczny, trudno znaleźć jakąś myśl przewodnią, porządkującą rozważania. Brakuje jasnego wyodrębnienia rozważań dotyczących poszczególnych rodzajów odpowiedzialności (cywilnej, służbowej, politycznej, etc.). Trudno też uznać, że Autor wyczerpująco analizuje zagadnienie, skoro odnosi się tylko do odpowiedzialności cywilnej (głównie) i służbowej (w nader skromnym wymiarze). Rozważania szczegółowe mieszają się z wątkami ogólnymi, o charakterze wprowadzającym (np. już po szczegółowych rozważaniach dotyczących odpowiedzialności cywilnej Autor przytacza na s. 226 poglądy J. Bocia na temat rodzajów odpowiedzialności – uwagi te de facto mają charakter wstępny i powinny pojawić się na początku tego punktu). Na s. 224-225 odnosząc się do art. 421 k.c., który wyłącza zastosowanie kodeksowych zasad odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną w przypadku przepisów szczególnych, Autor jako przykład takiego przepisu podaje art. 27 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z którego wynika, że to minister właściwy ds. rozwoju regionalnego ponosi odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadań powierzonych instytucji pośredniczącej, tj. właściwej agencji. W mojej ocenie nie sposób uznać tego przepisu za *lex generalis*, modyfikujący kodeksowe zasady odpowiedzialności władzy publicznej. Przytoczony przepis nie odnosi się moim zdaniem do odpowiedzialności cywilnej, nie stanowi zatem podstawy do przeniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej za wadliwe działania agencji rządowej (państwowej osoby prawnej) na Skarb Państwa (minister nie ma zdolność deliktowej, jest tylko *statio fisci* Skarbu Państwa w prawie cywilnym), co sugeruje Autor w zakończeniu (s. 274).

Rozdział IX („Kontrola i nadzór nad działalnością (organów) agencji rządowych”) budzi pewne zastrzeżenia z punktu widzenia układu pracy (zbędne dwa punkty zawierające w istocie uwagi terminologiczne i wprowadzające; kwestia kolejności analiz), które były już prezentowane wyżej.

W kwestii rozważań szczegółowych zawartych w tej części pracy można zgłosić kilka drobnych uwag krytycznych. Po pierwsze, w punkcie 9.4, dotyczącym kontroli zewnętrznej, Autor nie porusza w ogóle zagadnienia kontroli sprawowanej przez instytucje UE, choć w uwagach wprowadzających (punkt 9.2) wyraźnie sygnalizuje, że taka postać kontroli

zewewnętrznej jest obecna w przypadku agencji, które wydatkują środki z funduszy UE (s. 231). Jest to zagadnienie, które powinno znaleźć się w opracowaniu pretendującym do miana kompleksowej analizy statusu publicznoprawnego agencji rządowych.

Po drugie, w kwestii do kontroli sądownoadministracyjnej Autor odnosi się wyłącznie do kontroli decyzji, przy czym prowadzi rozważania wyłącznie w odniesieniu do decyzji dotyczących finansowania projektów w agencjach dystrybuujących środki z funduszu UE, a ściślej rzecz biorąc nawet tylko do rozstrzygnięć w zakresie dystrybucji środków w ramach polityki spójności UE (s. 247-248). Zaskakujące jest takie zawężenie rozważań, biorąc pod uwagę, że można przytoczyć znacznie więcej przykładów typowych decyzji administracyjnych wydawanych przez agencje rządowe, podlegających kontroli sądownoadministracyjnej (np. art. 10 ustawy o ARiMR, art. 33 ustawy o NCN). Co więcej Autor poświęca zdecydowanie zbyt mało uwagi kwestii charakteru sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych w ramach rozdziału środków z funduszy unijnych w ramach polityki spójności. W szczególności wydaje się nie zauważać zasadniczego problemu, że rozstrzygnięcia te nie mają charakteru decyzji administracyjnych, a ich zaskarżalność opiera się na przepisach szczególnych (art. 3 § 3 p.p.s.a. oraz art. 61 ustawy wdrożeniowej). Co więcej, Autor zupełnie pomija specyfikę sądownoadministracyjnej kontroli tych rozstrzygnięć, znacząco odbiegającej od kontroli „klasycznych” aktów administracyjnych w rodzaju decyzji czy postanowień (por. art. 61- 64 ustawy wdrożeniowej). Zdają sobie oczywiście sprawę z tego, że kontrola sądownoadministracyjna działalności agencji rządowych to tylko wycinek zagadnień analizowanych przez Autora, tym niemniej jednak podniesione wyżej kwestie uwidaczniają specyfikę tej kontroli w odniesieniu do niektórych aktów agencji, dlatego w rozprawie, pretendującej do miana kompleksowego opracowania publicznoprawnego statusu agencji rządowej, zagadnienia te powinny być poruszone.

Po trzecie, wbrew tytułowi punktu 9.7.4 („Podstawowe środki nadzoru nad agencjami rządowymi”) rozważania w tym punkcie mają charakter nader ogólny, opierają się na przywołaniu cudzych poglądów, bez własnych analiz, co więcej, bez odniesienia do nadzoru nad agencjami rządowymi. W takiej formule rozważania te nie pasują do tak zatytułowanego punktu, który nie miał zawierać uwag wprowadzających, ale już konkretne, odnoszące się do środków nadzoru nad agencjami.

Po czwarte, na s. 256 Autor wskazuje jako środki nadzoru merytorycznego cały szereg obowiązków w zakresie przekazywania przez agencje organom nadzoru różnego rodzaju dokumentów, sprawozdań i planów. Skoro, zgodnie z poglądami doktryny, Autor przyjął, że środki nadzoru to uprawnienia do władczego oddziaływania przez organ nadzoru na jednostkę

nadzorowaną (s. 254), to trudno zgodzić się, że przytoczone przez Autora przykłady obowiązków informacyjnych ciążyących na agencjach stanowią środki nadzoru. Są to obowiązki nadzorowanego, narzędzia służące właściwemu sprawowaniu nadzoru, ale nie środki (instrumenty) przysługujące nadzorującemu. Należy przy tym nadmienić, że już na s. 257 Autor prawidłowo wskazuje środki nadzoru stosowane przez organ nadzoru wobec agencji dysponujących funduszami UE.

Niewątpliwie cenne poznawczo są rozważania w rozdziale X („Poszukiwanie optymalnej formuły prawnej agencji rządowej. Podstawowe dylematy”). Wartością tego rozdziału jest zebranie w jednym miejscu (swoiste wypunktowanie) zasadniczych głosów krytycznych wobec polityki ustawodawcy w zakresie tworzenia agencji rządowych. Rozdział ten nie zawiera żadnych własnych analiz Autora, tym niemniej jednak jest to zrozumiałe, gdyż kluczowe spostrzeżenia szczegółowe Autora na temat statusu publicznoprawnego agencji rządowych zostały zebrane w Zakończeniu.

Niejako na marginesie zasadniczych rozważań co do treści pracy, muszę zwrócić uwagę na pewne sformułowania, poboczne dla zasadniczych rozważań, ale budzące moje zastrzeżenia. Na s. 66 Autor pisze: „Nie można ich [agencji rządowych] uznać za podmioty odrębne od państwa, jak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego”. Na s. 71: „podmioty te [agencje] nie są całkowicie odrębne od państwa jak np. jednostki samorządu terytorialnego”. Podobne stwierdzenia akcentujące odrębność państwa i samorządu pojawiają się na s. 72: „jednostki samorządu terytorialnego (...) są podmiotami prawa administracyjnego odrębnymi od państwa (...)”.

Tego typu stwierdzenia mogą być mocno mylące w obecnych warunkach prawno-ustrojowych oraz w obecnym stanie doktryny prawa administracyjnego. Z uwagi na zasadę jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji RP) nie można zgodzić się z tezą, że samorząd terytorialny jest w sensie prawnym czymś odrębnym od państwa. Taka teza była stawiana na gruncie tzw. naturalistycznej teorii samorządu, której istotą było właśnie przeciwstawienie państwa i samorządu oraz uznanie samorządu (zwłaszcza gmin) za podmiot pierwotny i niezależny od państwa. Zgodnie ze zdecydowanie obecnie dominującą teorią państwową, istotą samorządu terytorialnego jest przekazanie wspólnotom samorządowym części funkcji państwa w ramach administracji publicznej. Autor nie wydaje się stawiać tezy o odrębności państwa i samorządu (skądinąd pozostającej w ogóle poza zakresem jego rozważań), ale użyte przez niego w kilku miejscach pracy sformułowania mogą być mylące.

Podsumowując uwagi co do treści rozprawy, w mojej ocenie do najbardziej wartościowych elementów recenzowanej rozprawy należą: (1) precyzyjne, jednoznaczne

określenie celów badawczych (generalnego i szczegółowych) oraz konsekwentna ich realizacja w rozdziałach merytorycznych; (2) przejrzyste, zwięzłe wypunktowanie efektów badań w formie szczegółowych tez w zakończeniu pracy.

4. Strona formalno-redakcyjna

Warstwa językowa dysertacji nie budzi zastrzeżeń. Autor formułuje wypowiedzi w sposób jednoznaczny i zrozumiały, prawidłowo używa terminologii powszechnie stosowanej w języku prawniczym, na poziomie z pewnością odpowiednim dla tego poziomu pracy naukowej.

Ilość drobnych błędów językowych, stylistycznych i formalnych jest niewielka, co świadczy o odpowiedniej dbałości Autora o stronę formalną pracy. Gwoli dowiedzenia „rzetelności recenzenckiej” mogę wskazać następujące przykłady takich drobnych błędów:

- s. 11 – „niewpracowanie” [niewypracowanie]; - s. 13 – „części z nich ma dziś znaczenie” [część]; - s. 15 – „nie wypracowania” [niewypracowania]; s. 35 „ukierunkowane na wykonywaniu” [wykonywanie]; s. 45 „przejęłapo” [przejęła po]; s. 66 „do kategorii agencji, mowa które wskazano” [agencji, które wskazano]; s. 116 – *lex generalis, lex specialis* - skoro chodzi nie o normę, lecz normy, autor powinien użyć odmiany w liczbie mnogiej: *leges speciales, generales*; s. 125 – „posługując się tym kryteriom” [kryterium]; s. 128 – „na gruncie ustawodawstwa oraz w piśmiennictwa” [oraz piśmiennictwa]; s. 136 – „C. Kosikowski twierdzi się” [twierdzi]; s. 150 – powtórzenie słowa „jednak” w tym samym, ostatnim zdaniu pierwszego akapitu; brak wskazania publikatora wyroku TK z 10 czerwca 2003 r.; s. 151 – powtórzenie: „przyjąć należy, przyjąć należy”; s. 191 – „rozmaitość w podejściu doktryny” [rozbieżność? zróżnicowanie?]; s. 222 – „realizacji zadań można przypisać wystąpienie szkody” [z realizacją zadań może się wiązać wystąpienie szkody?]; w wielu miejscach: „nie mniej” [niemniej] (s. 18, 54, 199, 211, 222, 249, 275); na s. 134 – błąd w cytowaniu – w tekście głównym autor wskazuje na pogląd Z. Niewiadomskiego, tymczasem z (prawidłowego) odesłania w tekście przypisu wynika, że chodzi o pogląd Z. Cieślaka wyrażony w rozdziale zamieszczony w monografii pod red. Z. Niewiadomskiego; analogiczny błąd Autor popełnił na s. 181, gdzie powołuje pogląd I. Lipowicz, a nie Z. Niewiadomskiego; na s. 194 – w tekście głównym mowa o wyroku NSA, bez podania daty, z kolei w przypisie wskazano na postanowienie NSA; s. 195 – w tekście głównym Autor odwołuje się do przepisów ustawy, bez wskazania jej nazwy lub skrótu; w rozdziale IX, w tytule punktów 9.7 i 9.7.1 pojawiło się zbędne powtórzenie: „nadzór nad działalnością agencji rządowych”.

W zakresie cytowań pośrednich autor stosuje dość specyficzną metodę, która nie jest moim zdaniem poprawna. Przykład takiej formuły to przypis 177 na s. 61: „M. Sfora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012, s. 103, [za:] L. Verhey, T. Zwart, *Agencies in European and Comparative Law*, Antwerp, Intersentia Publishing 2003, s. 26 [...]”. Takie sformułowanie odniesienia do źródła może być mylące – może powstać wrażenie, że to autorzy Verhey i Zwart cytowali autora Sforę, choć jest oczywiście odwrotnie. Moim zdaniem bardziej przejrzysta jest metoda tradycyjna takich odesłań, w których publikacja stanowiąca pierwotne źródło jest wymieniana na pierwszym miejscu, a źródło pochodne, z którego Autor rozprawy zaczerpnął pogląd, na drugim miejscu – w podanym przykładzie: „L. Verhey, T. Zwart [...], [cyt. za:] M. Sfora [...]”.

5. Dobór źródeł

Wykorzystanie dostępnych źródeł nie budzi zastrzeżeń ani formalnych, ani merytorycznych.

Ilość przytoczonych publikacji (285) jest znacząca jak na ten poziom pracy naukowej. Nie jest to przy tym wykaz „sztucznie poszerzony”, analiza przypisów wskazuje, że publikacje zawarte w wykazie literatury były rzeczywiście analizowane przez Autora i powoływane jako źródła cytatów. Analizując wykaz literatury nie odnotowałem żadnych poważniejszych pominięć w zakresie literatury przedmiotu. Zasadne mogłoby być jeszcze sięgnięcie do następujących pozycji, z których Autor nie skorzystał (czego dowodzi treść wykazu źródeł): K. Kiczki, *Agencja Mienia Wojskowego jako podmiot administracji publicznej*, w: *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, (red. J. Blicharz, J. Boć), Wrocław 2009, ss. 317-330 oraz J. Niczyporuka, *Rządowe agencje gospodarcze*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, ss. 339–346. Są to publikacje nieco starsze, jednakże zawierające pewne wartościowe spostrzeżenia ogólne, które mogłyby ubogacić materiał badawczy stanowiący podstawy recenzowanej rozprawy.

6. Konkluzje

W mojej ocenie recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, dowodzi posiadania przez Doktoranta ogólnej wiedzy teoretycznej w dziedzinie nauk prawnych oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. O takiej ocenie przesądzają prawidłowo zastosowane metody badawcze, umiejętność poszukiwania

materiału badawczego i wykorzystywania źródeł, umiejętność formułowania tez naukowych i ich dowodzenia, zwięzłość i przejrzystość formułowanych wypowiedzi.

W związku z tym spełnione zostały przesłanki określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789, ze zm.), co upoważnia mnie do postawienia jednoznacznego wniosku o dopuszczenie Pana Bartłomieja Pocztowskiego do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Ramus', written in a cursive style. The signature is positioned centrally on the page.