

dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK  
Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji  
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

## **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej mgra Bartłomieja Poczowskiego „Publicznoprawne aspekty statusu agencji rządowych”, Lublin 2019, ss. 308**

### **I. Wybór tematu rozprawy**

Rozprawa doktorska mgra Bartłomieja Poczowskiego *Publicznoprawne aspekty statusu agencji rządowych* została poświęcona publicznoprawnym aspektom organizacji i funkcjonowania agencji rządowych, przy czym - z uwagi na zróżnicowany charakter agencji - co podkreśla Autor, „przedmiot (...) dysertacji został zawężony do agencji rządowych będących państwowymi osobami prawnymi, które na gruncie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określane są jako agencje wykonawcze” (ss. 11-12); „Celem pracy jest przeprowadzenie kompleksowej analizy publicznoprawnego statusu agencji rządowych, która pozwoli na udowodnienie tezy, iż stan prawa polskiego wskazuje wyraźnie na to, że agencje rządowe są podmiotami prawa o szczególnym charakterze, co wymaga podjęcia zabiegów, także legislacyjnych, w kierunku optymalnego ukształtowania ich modelu”. Biorąc pod uwagę wspomniany zróżnicowany charakter agencji, zawężenie obszaru badawczego do agencji będących państwowymi osobami prawnymi należy uznać za trafne.

Wybór tematu nie budzi wątpliwości, gdyż tak zakreślona problematyka należy do zagadnień mających istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, jak i praktyki działania administracji. Co warto podkreślić, zagadnienie szeroko rozumianych podmiotów administrujących, a do takich należą niewątpliwie agencje rządowe (wykonawcze), nadal wywołuje żywe zainteresowanie oraz liczne polemiki

w doktrynie, mimo że stanowi przedmiot różnych opracowań o charakterze monograficznym bądź artykułów naukowych (np. T. Woś, *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980; J. Nieczyporuk, *Agencje rządowe*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz-Lublin 2002; P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011).

W rozprawie doktorskiej Autor poszukuje przede wszystkim odpowiedzi na pytania: jakie są podstawowe wyznaczniki konstrukcji prawnej agencji rządowych, które indywidualizują te podmioty w zakresie realizowania zadań administracji publicznej?; jaki jest stopień samodzielności agencji rządowych w stosunku do naczelných organów administracji rządowej realizujących zadania nadzorcze?; czy uzasadnione jest tworzenie agencji rządowych będących państwowymi osobami prawnymi?

Jak trafnie zauważa, „działalność agencji rządowych, w zasadniczy sposób oddziałuje na zróżnicowane sfery przestrzeni społeczno-gospodarczej. Nieunikniony jest wzrost znaczenia tych podmiotów w strukturze administracji z uwagi na nowe zadania, które ta administracja powinna realizować. Powyższa kwestia implikuje jednak wiele problemów natury prawnej w zakresie przykładowo: charakteru prawnego i zakresu realizowanych zadań, narzędzi sprawowania nadzoru i kontroli nad ich wykonywaniem oraz zakresu odpowiedzialności agencji i ich organów za podejmowaną działalność. Ma to przełożenie na krytyczny stosunek wobec istnienia tych podmiotów, uosabiających nadmierne rozszerzanie się sfery działania administracji publicznej” (s. 11).

Nie ulega wątpliwości, że zmiany ustrojowe, gospodarcze i prawne spowodowały dezaktualizację części dokonanych dotychczas ustaleń. Pomimo licznych publikacji poświęconych różnym aspektom funkcjonowania agencji w procesie administrowania, nadal więc istnieje przestrzeń do rozważań w tym obszarze badawczym.

Reasumując, Autor podjął temat szeroki i wielowątkowy, mający zarówno wymiar teoretyczny, jak i praktyczny.

## **II. Ocena doboru metod badawczych**

Dobór metod i płaszczyzn badawczych nie budzi większych zastrzeżeń. Autor korzysta głównie z dogmatycznej (analityczno-prawnej) metody badawczej. Podstawową metodę badawczą uzupełniają badania historyczne i prawnoporównawcze. Autor wykazał

umiejętność posługiwania się metodami badawczymi. Pewne wątpliwości może budzić wykorzystanie przez Autora w ograniczonym zakresie metody prawnoporównawczej, co można jednak częściowo usprawiedliwić przyjętymi założeniami badawczymi. Szersze posługiwanie się metodą prawnoporównawczą, mimo że jest raczej spotykane w rozprawach habilitacyjnych czy profesorskich, z pewnością wzbogaciłoby warstwę merytoryczną dysertacji. Autor co prawda w rozdziale drugim w punkcie 2.3. *Agencje funkcjonujące w innych państwach* porusza problematykę agencji funkcjonujących w USA, Wielkiej Brytanii, Niemczech oraz tworzonych na gruncie prawa Unii Europejskiej, jednakże analiza ta ma charakter bardzo ogólny i oparta jest jedynie o literaturę polską i anglojęzyczną.

### **III. Podstawy źródłowe i literatura**

Dobór przez Autora literatury przedmiotu, materiału normatywnego, orzecznictwa sądowego oraz innych źródeł nie budzi większych zastrzeżeń. W pracy uwzględniono aktualny stan prawny i poglądy doktryny. Wśród wykorzystanej literatury znajdują się zarówno opracowania o charakterze monograficznym, jak i artykuły opublikowane w uznanych i prestiżowych czasopismach naukowych. Natomiast w ograniczonym zakresie Autor sięga do literatury zagranicznej (tylko anglojęzycznej) oraz do zagranicznych aktów normatywnych.

W pracy wykorzystano aktualne orzecznictwo, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, co dodatkowo wzmacnia aspekt praktyczny opracowania.

### **IV. Ocena aspektów formalnych pracy, w tym struktury pracy**

Pod względem formalnym praca jest poprawna. Została napisana językiem zrozumiałym dla odbiorcy, zasadniczo z zachowaniem reguł semantyki, gramatyki i ortografii. Występują jednak nieliczne błędy interpunkcyjne i gramatyczne.

Opisy bibliograficzne źródeł, przypisy oraz bibliografia zostały wykonane poprawnie, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie standardami.

W pracy brakuje streszczenia w języku angielskim, natomiast stosownie do treści art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) rozprawa

doktorska powinna być opatrzona streszczeniem w języku angielskim, a rozprawa doktorska przygotowana w języku obcym również streszczeniem w języku polskim. W przypadkach, gdy rozprawa doktorska nie ma formy pisemnej powinna być opatrzona opisem w języku polskim i angielskim. Recenzent jednak zakłada, że stosowne streszczenie zostało załączone do dokumentacji przewodu doktorskiego.

Przechodząc w tym miejscu do oceny struktury rozprawy, należy stwierdzić, że praca pod tym względem nie budzi większych zastrzeżeń. Struktura opracowania jest jasna, logiczna i odpowiada założonym celom badawczym. Niemniej jednak w strukturze pracy Autor mógł wyodrębnić rozdział poświęcony tworzeniu i funkcjonowaniu agencji w innych państwach. Jak wspomniano wyżej, jeden punkt 2.3. *Agencje funkcjonujące w innych państwach* przedstawiający tę problematykę w ujęciu niezwykle syntetycznym pozostawia pewien niedosyt. W przypadku kierowania dysertacji do publikacji warto rozważyć uzupełnienie struktury pracy o rozdział szerzej poruszający zagadnienie tworzenia agencji rządowych w innych państwach.

Rozprawa składa się z wstępu (poprzedzonego wykazem skrótów), dziesięciu rozdziałów i zakończenia. Całość zamykają wykazy: aktów normatywnych, orzecznictwa, literatury, innych źródeł oraz materiałów publikowanych na stronach internetowych (dokumentów elektronicznych, źródeł internetowych).

Wstęp wyjaśnia podstawowe cele i założenia badawcze oraz przyjętą metodologię badań. W pierwszych trzech rozdziałach przedstawiono syntetycznie genezę i rozwój agencji rządowych w Polsce, klasyfikację agencji, czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, które warunkują organizację i funkcjonowanie agencji, w tym koncepcję *New Public Management*, poruszono problem braku jednolitego podejścia w definiowaniu agencji rządowych na gruncie doktryny prawa administracyjnego, a także skupiono się na ocenie charakteru prawnego agencji. Należy zgodzić się z Autorem, że problematyka charakteru prawnego agencji jest to „zagadnienie o doniosłym znaczeniu, które wywołuje polemikę u przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, traktujących agencje jako byty o niejednoznacznej naturze prawnej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim funkcjonowanie agencji na styku prawa publicznego i prywatnego” (ss. 15-16). Trafnie Autor odnotowuje przenikanie się prawa publicznego i prawa prywatnego w obszarze organizacji i funkcjonowania agencji, co należało może jeszcze szerzej uwypuklić w dysertacji.

W kolejnych rozdziałach podejmowane rozważania dotyczą problematyki struktury i funkcjonowania agencji, ich miejsca w systemie organów i instytucji państwa, prawnych form działania agencji, władztwa państwowego w obrębie agencji, realizacji zadań publicznych przez agencje, kontroli i nadzoru nad agencjami oraz poszukiwania optymalnej

formuły prawnej agencji rządowej. Rozważania zamyka zakończenie, zawierające rekapitulację i syntetycznie sformułowane wnioski Autora.

## **V. Ocena merytoryczna pracy**

W tym miejscu należy przejść do oceny merytorycznej pracy. Jak zasygnalizowano wyżej, zagadnienie szeroko rozumianych agencji jako podmiotów administrujących stanowi przedmiot różnych opracowań o charakterze monograficznym bądź artykułów naukowych. Duże zainteresowanie tym obszarem regulacji prawnych jest zrozumiałe chociażby z powodu ich ogromnej doniosłości dla procesu administrowania, którego podstawowym celem jest skuteczne, sprawne i ekonomiczne wykonywanie zadań publicznych. Należy w pełni podzielić pogląd Autora, że „Pomimo krytycznych ocen, doprawdy trudno przyjąć zastąpienie agencji innymi podmiotami, które realizowałyby ich zadania (szczególnie gospodarcze) w podobnej skali oraz złożoności. Z punktu widzenia systemu administracji publicznej agencje stanowią istotne uzupełnienie podmiotów administrujących do których należy zaliczyć organy administracji publicznej, zakłady publiczne oraz urzędy centralne” (s. 270).

Agencje to podmioty powoływane w celu wykonywania zadań państwa zarówno w obszarze szeroko rozumianej gospodarki, przekształceń własnościowych, restrukturyzacji, jak i w celu wykonywania klasycznych zadań administracyjnych (zob. J. Niczyפורuk, *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, R. Michalska-Badziak, *Inne podmioty administrujące - agencje, instytucje, przedsiębiorstwa, spółki prawa publicznego, fundacje, organizacje społeczne*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016; P. Wajda, A. Wiktorowska, *Agencje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011).

Raczej nie ulega wątpliwości, że agencje stanowią przykład dekoncentracji administracji publicznej. Jak się również wydaje, stanowią także przykład decentralizacji administracji publicznej, przy czym w tym zakresie poglądy doktryny nie są jednolite, na co wskazano w dysertacji. Działalność agencji rządowych charakteryzuje pewien zakres samodzielności.

W dysertacji podkreślono, że „Przeprowadzone analizy prawne prowadzą do ogólnego wniosku, iż agencje pomimo posiadania statusu osób prawa publicznego (podmiotowość

wynikająca z prawa administracyjnego) oraz wyposażenia w osobowość prawną, charakteryzującą się ograniczoną samodzielnością względem organów nadzorczych” (s. 272). Warto zasygnalizować, że Autor powinien poświęcić więcej miejsca zjawiskom decentralizacji i dekoncentracji w kontekście tworzenia i funkcjonowania agencji; może bardziej uwypuklić te procesy.

Już na wstępie swoich rozważań w rozdziale pierwszym Autor podkreśla, że „Uzasadnione jest aby problematyka powstawania agencji rządowych uwzględniała okoliczności kształtowania ładu administracyjnego” (s. 20). Autor wspomniany ład administracyjny rozumie jako zjawisko bezpośrednio związane z organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej. Jego zdaniem, „Można przyjąć, iż kształtowanie ładu administracyjnego (porządku administracyjnego) jest procesem organizowania administracji publicznej przez państwo, polegającym na współistnieniu podmiotowo zróżnicowanych konstrukcji prawno-organizacyjnych (publicznych oraz prywatnych), które w przestrzeni publicznoprawnej stanowią dopełniającą się jednolitość (integralność) zarówno pod względem materialnym, jak i formalnym (w szczególności w zakresie zadań, funkcji oraz wykorzystywanych form prawnych)” (s. 22). W sposób trafny wskazuje na czynniki kształtujące ład administracyjny oraz mające charakter zagrożeń dla ładu administracyjnego. Właściwa jest także konstatacja, że ostatecznie ład administracyjny jest pojęciem złożonym, niedookreślonym, niemierzalnym, co nie oznacza, że nie należy poszukiwać treści tego pojęcia w konkretnych kontekstach historycznych, politycznych, gospodarczych czy społecznych.

Słusznie zwraca uwagę, że rozważania nad kształtem prawnym agencji rządowych powinny uwzględniać również paradygmat zawarty w koncepcji *New Public Management* oraz *good governance* (s. 20; s. 27 i n.). Nie ulega wątpliwości, że u podstaw tworzenia agencji i zlecenia im wykonywania zadań publicznych, leży menadżerskie podejście do procesu administrowania i związane z tym dążenie do poprawy skuteczności, efektywności, ekonomiczności wykonywania zadań publicznych, a także proces przekształceń własnościowych, który implikowany był zmianami ustrojowymi i gospodarczymi następującymi w Polsce po 1989 r. Pomysł implementowania rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych z sektora prywatnego do sektora publicznego nie jest szczególnie nowatorski, gdyż od wielu lat jest realizowany w Europie Zachodniej czy też w innych państwach, w szczególności w USA, na co trafnie zwraca uwagę Autor dysertacji. U podstaw tworzenia agencji znalazły się takie komponenty, jak: profesjonalizacja zarządzania, zarządzanie przez cele, decentralizacji usług publicznych, propagowanie mechanizmów konkurencji w sektorze publicznym, indywidualizacja odpowiedzialności, ekonomiczność

jako kryterium oceny sektora publicznego itd. (s. 28 i n.). Na kanwie krytyki *New Public Management* pojawiają się inne koncepcje, w szczególności *good governance*, na co także zwraca uwagę Autor rozprawy (s. 31).

W rozdziale pierwszym przedstawiono w sposób syntetyczny także genezę agencji w Polsce. Jak się wydaje, Autor mógł poświęcić więcej miejsca uwarunkowaniom politycznym, gospodarczym, społecznym tworzenia tych instytucji, zwłaszcza że w konkluzjach podkreśla, że „analiza historycznych uwarunkowań tworzenia poszczególnych agencji pozwala stwierdzić, że są one: następcami prawnymi innych zniesionych agencji, kontynuatorami zadań realizowanych przez właściwego ministra lub inne podmioty wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej” (s. 270).

Na uwagę zasługują także rozważania Autora dotyczące definiowania agencji rządowych/wykonawczych, a zwłaszcza zwrócenie uwagi na dezaktualizację przyjmowanych na gruncie nauki prawa administracyjnego definicji agencji rządowych oraz na panującą w tym zakresie nieścisłość terminologiczną, którą można poniekąd usprawiedliwić zróżnicowanym charakterem prawnym agencji, wśród których wyodrębnia się m.in. państwowe osoby prawne, spółki prawa handlowego, centralne organy administracji rządowej. Tak zróżnicowany charakter agencji z pewnością nie sprzyja próbom sformułowania klasycznej definicji agencji, a co najwyżej pozwala na sformułowanie definicji opisowej, co więcej, pojawiają się trudności w wymiarze leksykalnym, gdyż w ustawodawstwie obok pojęcia „agencja rządowa” pojawia się także pojęcie „agencja wykonawcza”, co podkreśla Autor dysertacji (s. 34; ss. 38-39; s. 271). Autor trafnie zwraca uwagę na panujący chaos terminologiczny i brak konsekwencji w stosowaniu aparatury pojęciowej (s. 271). W konkluzji Autor proponuje w odniesieniu do agencji będących państwowymi osobami prawnymi stosowanie konstrukcji leksykalnej „agencja rządowa”, która również w ocenie recenzenta trafnie oddaje istotę tych podmiotów. Wydaje się także możliwa do zaakceptowania zaproponowana przez Autora definicja agencji - państwowej osoby prawnej, zgodnie z którą „Agencjami rządowymi będą państwowe osoby prawne tworzone w drodze ustawy, realizujące zadania publiczne przy wykorzystaniu publicznych oraz prywatnych form działania pod nadzorem i kontrolą naczelnych organów administracji rządowej (w szczególności Prezesa RM oraz właściwych działowo ministrów)” (s. 40). „Definicja o mieszanym charakterze (przedmiotowo-podmiotowym), powinna akcentować charakter zadań, którymi są zadania publiczne, wykorzystywanie publicznoprawnych i prywatnoprawnych form działania oraz nadzór i kontrolę sprawowaną w szczególności przez Prezesa RM oraz właściwych ministrów. Zaproponowane składowe pojęcia »agencje

rzadowe« stanowią pewne uniwersum, które będzie można stosować także do innych tego typu podmiotów powstających w przyszłości” (s. 272).

Pewne wątpliwości może budzić proponowany przez Autora podział przyczyn tworzenia agencji rządowych na obiektywne, tj. wynikające z *New Public Management*, i subiektywne, mające mieć swe źródło w prakseologii (s. 40 i n.), gdyż zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku mamy do czynienia z ukierunkowaniem na realizację zadań w sposób efektywny, skuteczny, ekonomiczny. W punkcie 1.5. *Przyczyny tworzenia agencji rządowych w Polsce* Autor zawarł także syntetyczne rozważania dotyczące przyczyn i uwarunkowań tworzenia agencji w Polsce, a także przemian strukturalno-organizacyjnych w tym zakresie. Jak wskazano wyżej, Autor mógł dokonać szerszej analizy tła historycznego tworzenia agencji w Polsce.

Rozdział drugi dysertacji poświęcony jest przede wszystkim klasyfikacji agencji oraz charakterystyce wyodrębnionych typów agencji. W odniesieniu do przyjętych przez Autora kryteriów klasyfikacji nie można sformułować istotnych zastrzeżeń. Przyjmując jako kryterium klasyfikacji status prawny agencji, Autor wyodrębnił: a) agencje jako państwowe osoby prawne, b) agencje - urzędy, na czele których stoją centralne organy administracji rządowej, c) agencje jako podmioty prawa handlowego, d) agencje jako państwowe jednostki budżetowe. Ponadto odniósł się w sposób syntetyczny do agencji funkcjonujących w innych państwach (USA, Wielka Brytania, Niemcy) oraz tworzonych na gruncie prawa Unii Europejskiej. Przedstawiona przez Autora charakterystyka poszczególnych kategorii agencji, w tym tworzonych za granicą, ma charakter ogólny i skupia się jedynie na podstawowych zagadnieniach. W tym zakresie wskazane było przeprowadzenie szerszej i bardziej pogłębionej analizy, opartej o reprezentatywną liczbę państw i systemów prawnych. Szersze odniesienie się do nauki zagranicznej i obowiązujących za granicą regulacji prawnych, chociażby do klasycznej nauki francuskiej, znacznie wzbogaciłoby warstwę merytoryczną opracowania. Jak wspomniano wyżej, w przypadku kierowania dysertacji do publikacji warto rozważyć umieszczenie w książce przynajmniej jednego rozdziału poświęconego analizie procedur tworzenia i funkcjonowania agencji w innych państwach, zwłaszcza poruszającego kwestie charakteru wykonywanych zadań, powiązań organizacyjnych i funkcjonalnych organów agencji z centralnymi organami państwowymi, struktury organizacyjnej, zasad prowadzenia gospodarki finansowej oraz zasad kontroli i nadzoru nad agencjami. W ocenianej dysertacji brakuje pogłębionych analiz w tym zakresie.

W rozdziale trzecim podjęto problematykę charakteru prawnego (konstrukcji prawnej) agencji. Niewątpliwie jest to jedno z kluczowych zagadnień z punktu widzenia przyjętych założeń badawczych dysertacji. Jak Autor słusznie podkreśla, „Jest to zagadnienie



o doniosłym znaczeniu, które wywołuje polemikę u przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, traktujących agencje jako byty o niejednoznacznej naturze prawnej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim funkcjonowanie agencji na styku prawa publicznego i prywatnego” (ss. 15-16). Zdaniem Autora konieczne jest „wskazanie kluczowych wyznaczników agencji, które pozwolą udzielić odpowiedzi na pytanie: czy można stwierdzić, iż współczesne agencje rządowe stanowią wyodrębnione »pełnoprawne« podmioty administrujące funkcjonujące w systemie podmiotów administracji publicznej o już ukształtowanym profilu organizacyjno-prawnym” (s. 16). Wśród tych wyznaczników, które zdaniem Autora determinują status prawny agencji, wymieniono: a) podmiotowość administracyjnoprawną, b) osobowość prawną, c) wyposażenie w kompetencje administracyjne, d) publicznoprawne i prywatnoprawne formy działania, e) realizację zadań administracji publicznej, f) sprawowanie nadzoru i kontroli przez organy administracji publicznej. Dobór wyznaczników nie budzi istotnych wątpliwości, przy czym w tym miejscu można było pogłębić analizę dotyczącą powiązań organizacyjnych i funkcjonalnych organów agencji z centralnymi organami państwowymi oraz zasad prowadzenia gospodarki finansowej. Niemniej należy zauważyć, że o gospodarce finansowej oraz o zasadach gospodarowania mieniem znajdującym się w dyspozycji agencji, Autor napisał w rozdziale czwartym w punktach 4.4. *Gospodarka finansowa agencji rządowych* oraz 4.5. *Charakter prawny mienia agencji rządowych*, gdzie trafnie zwraca uwagę na znaczenie tych zagadnień dla ustalenia powiązań prawnoustrojowych z naczelnymi organami administracji rządowej, natomiast szczegółowo o relacjach i powiązaniach agencji rządowych z innymi podmiotami administrującymi Autor pisze w rozdziale piątym.

W rozdziale czwartym, oprócz wspomnianych wyżej zagadnień związanych z gospodarką finansową i mieniem agencji, skupiono się na zasadniczych dwóch zagadnieniach, a mianowicie na sformułowaniu zasad dotyczących organizacji i funkcjonowania agencji oraz kwestiach struktury organizacyjnej agencji ze zwróceniem szczególnej uwagi na pozycję prezesa agencji. Wśród podstawowych zasad determinujących tworzenie i funkcjonowanie agencji Autor wymienia: a) zasadę legalności, b) zasadę adaptowalności, c) zasadę działania w interesie publicznym i prywatnym, d) zasadę celowości, e) zasadę sprawności (efektywności) i f) zasadę właściwości (specjalizacji). W większości zasady te mają charakter normatywny, ale także charakter prakseologicznych postulatów, na co zwraca uwagę Autor rozprawy (s. 88 i n.). Jak zauważa, „Wyeksponowane zasady nie mają jednorodnego charakteru, ponadto którejkolwiek z nich nie można przydać waloru nadrzędności nad pozostałymi” (s. 88). Pogląd ten zasadniczo jest słuszny, jednakże szczególne znaczenie posiada zasada legalności, z uwagi na istotę działania podmiotów

sytuowanych w obrębie władzy wykonawczej. Katalog zasad przedstawiony przez Autora ma charakter relatywny i jest wynikiem przyjętych konwencji i założeń metodologicznych dysertacji. Warto zwrócić uwagę na wyodrębnioną przez Autora zasadę adaptowalności, rozumianą jako pewna zdolność adoptowania się agencji do zmieniającego się otoczenia prawnego, gospodarczego, politycznego i społecznego (s. 92 i n.). Z istoty agencji wynika pewna łatwość adoptowania się do zmieniających się warunków, co zresztą zauważa doktryna i Autor dysertacji (s. 92 i n.). Niewątpliwie jest to jeden z tych powodów, które uzasadniają tworzenie takich podmiotów i powierzanie im wykonywania zadań publicznych. Podobnie jak sprawność, efektywność czy też ekonomiczność procesów administrowania (Autor wyodrębnił zresztą jako jedną z dyrektyw tworzenia agencji zasadę sprawności/efektywności). Warto zwrócić również uwagę na wyodrębnioną przez Autora zasadę działania agencji w interesie publicznym i prywatnym. Jak Autor zauważa, „Jest kwestią bezsporną, iż każdy podmiot, któremu przypisane zostały zadania na podstawie aktu normatywnego (ustawy), jest zobligowany do realizacji interesu publicznego. Należy jednak podkreślić, iż agencje rządowe korzystają z umów cywilnoprawnych jako prawnych form działania. Zawierając takie umowy strony zobowiązują się do ich realizacji »w słusznym interesie stron«. Dlatego też podejście, iż agencje rządowe realizują wyłącznie interes publiczny rozumiany jako interes pewnej zbiorowości stanowiłoby zbytnie uproszczenie w pewnym sensie wypaczające charakter prawny tych podmiotów. W równym stopniu agencje powinny uwzględniać interes indywidualny (jednostkowy). Rozgraniczenie tych dwóch interesów w praktyce stanowić może wyzwanie szczególnie w przypadku stosowania przez agencje umów w których zastosowanie zasady równorzędności stron ma często nominalny charakter, co *de facto* osłabia pozycję prawną podmiotu z którym agencja podpisuje umowę” (s. 95).

Problematyka korelacji interesu publicznego i interesu prywatnego/indywidualnego jest ciekawa, jednakże Autor, jak się wydaje, do tego zagadnienia podchodzi zbyt lakonicznie. W tym zakresie uzasadniona byłaby pogłębiona refleksja naukowa, zwłaszcza szersze wyjaśnienie, na czym realizacja interesu prywatnego/indywidualnego miałaby polegać. Ponadto Autor posługuje się pojęciami „interes prywatny”, „interes indywidualny”. Pojawiają się pewne wątpliwości, czy można zamiennie posługiwać się tymi pojęciami (czy też w ogóle posługiwać się pojęciem interesu prywatnego) w kontekście działania podmiotów, które zostały zaliczone do państwowych osób prawnych (agencji rządowych), zwłaszcza że Autor podkreśla, iż „nie budzi wątpliwości przynależność agencji do administracji rządowej” (s. 16). Można zadać pytanie, jaki (czyj) interes prywatny miałaby taka organizacja urzeczywistniać?

Rozważania dotyczące struktur organizacyjnych, w tym charakterystyka poszczególnych organów agencji, nie budzą większych zastrzeżeń. Jedynie w niektórych przypadkach można odnieść wrażenie zbyt daleko posuniętych uogólnień. Należy podzielić pogląd Autora, że zaadoptowanie w strukturze agencji rządowych organów nadzorczych charakterystycznych dla spółek prawa handlowego (rad nadzorczych) może budzić wątpliwości, w przypadku gdy Prezes Rady Ministrów i właściwy minister realizują zadania nadzorcze i kontrolne wobec agencji (s. 273). Autor słusznie zwraca uwagę na brak wyczerpującego uregulowania procedur odwoływania prezesów agencji. „Ustawodawca w przypadku części agencji nie unormował prawnych i faktycznych przesłanek odwołania. Jest to niewątpliwie słabość regulacji, która nie pozwala na sformułowanie stwierdzenia, iż na gruncie przepisów prawa Prezes ponosi odpowiedzialności za wykonywane kompetencje i realizowane zadania” (s. 275).

Na uwagę zasługuje także przeprowadzona w sposób interesujący analiza dotycząca gospodarki finansowej agencji oraz charakterystyka mienia agencji rządowych, przy czym w tym ostatnim przypadku należało pogłębić badania, zwłaszcza w kontekście problematyki tzw. rzeczy publicznych. Autor mógł skorzystać w tym zakresie chociażby z opracowania L. Bieleckiego, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013 czy też szeroko dostępnej literatury zagranicznej (D. Ehlers, H.J. Papier, *Recht der Öffentlichen Sachen*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin/NewYork 2010; S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008). Rozdział czwarty zamyka syntetyczne przedstawiona problematyka tworzenia oddziałów terenowych agencji.

Za ważne uznać należy rozważania zawarte w rozdziale piątym, gdzie skupiono się m.in. na powiązaniach prawnoustrojowych i funkcjonalnych z innymi podmiotami administrującymi. Ponieważ agencje powoływane są przez państwo w celu wykonywania jego zadań, przy czym realizują najczęściej zadania administracji rządowej, na co trafnie zwraca uwagę Autor dysertacji (s. 128), to powiązania z organami administracji publicznej są czymś naturalnym, co ma swoje odzwierciedlenie w kompetencjach kierowniczych, kontrolnych czy nadzorczych.

Interesującym zagadnieniem poruszonym w pracy jest charakter więzi pomiędzy agencjami a organami administracji rządowej. Autor powinien szerzej odpowiedzieć na pytanie, czy w przypadku układu organizacyjnego, w skład którego wchodzi agencje, mamy do czynienia jedynie z dekoncentracją pionową w układzie scentralizowanym, czy też może ze zjawiskiem decentralizacji administracji? W tym kontekście warto zauważyć, że już we wprowadzeniu do dysertacji Autor stwierdza, iż „Przedstawiona argumentacja pozwala opisać

powyższy układ jako dekoncentrację pionową w układzie scentralizowanym, którą charakteryzuje nietypowe hierarchiczne podporządkowanie” (s. 17). Niewątpliwie słusznie dokonuje rozróżnienia pojęć „dekoncentracja” i „decentralizacji”, podkreślając, że „Dekoncentracja nie jest czynnikiem przesądzającym o niezależności lub samodzielności organów administracji zdekoncentrowanej. Mogą one być podporządkowane organom wyższym” (s. 131). Jak się jednak wydaje, agencje posiadają pewien zakres samodzielności w wykonywaniu zadań, a zatem nie jest pozbawione uzasadnienia twierdzenie, że stanowią one przykład decentralizacji. Co warto podkreślić, w doktrynie zajmowane są różne stanowiska. Zresztą sygnalizuje to Autor dysertacji: „Odnosząc powyższe założenia do stosunków prawnoustrojowych pomiędzy agencjami i organami administracji rządowej, należy stwierdzić, iż stanowią one obszar polemiki wśród przedstawicieli doktryny prawa. Ukształtowało się zarówno stanowisko negujące, jak i potwierdzające występowanie hierarchicznego podporządkowania w układzie tych podmiotów” (s. 133). Jak wspomniano wyżej, Autor skłania się do poglądu, zgodnie z którym w relacjach pomiędzy organami administracji rządowej i agencjami mamy do czynienia z *quasi* hierarchicznym podporządkowaniem (s. 134) i określa powyższą relację jako „dekoncentrację pionową w układzie scentralizowanym, którą charakteryzuje nietypowe hierarchiczne podporządkowanie”. Agencje rządowe dysponują jednak pewnym zakresem samodzielności, na co zresztą zwrócono uwagę w dysertacji, więc można nie bez podstaw twierdzić o zjawisku decentralizacji w kontekście tworzenia tych podmiotów.

Za interesujące i wartościowe należy uznać rozważania Autora dotyczące relacji pomiędzy agencjami rządowymi a zakładami publicznymi i fundacjami prawa publicznego, gdzie wskazano na podobieństwa i różnice oraz przytoczono poglądy doktryny w tym zakresie. W analizowanym rozdziale Autor wskazuje także na podobieństwa i różnice pomiędzy agencjami a urzędami centralnymi w zakresie charakteru prawnego, struktury organizacyjnej, wykonywanych zadań oraz w stosowanych prawnych formach działania.

W rozdziale szóstym dokonano prawidłowej identyfikacji i klasyfikacji prawnych form działania, którymi mogą posługiwać się agencje rządowe, zwłaszcza na uwagę zasługują rozważania dotyczące form o publicznoprawnym i prywatnoprawnym charakterze. Jak Autor sygnalizuje, „Celem niniejszego rozdziału jest udowodnienie tezy, iż w obrocie prawnym stosowane są prawne formy działania, odpowiadające specyfice zadań realizowanych przez agencje, przy czym konstrukcja niektórych z nich odbiega od ich klasycznego pojmowania na gruncie nauki prawa administracyjnego” (s. 17). Niewątpliwie na pochwałę zasługuje próba zwrócenia uwagi na pewne charakterystyczne cechy prawnych form działania agencji rządowych. Jak wspomniano wyżej, Autor prawidłowo identyfikuje, charakteryzuje

i klasyfikuje prawne formy działania agencji rządowych w oparciu o właściwie dobrane kryteria. Jak się jednak wydaje, pewnej pogłębionej refleksji wymaga odpowiedź na pytanie dotyczące możliwości tworzenia prawa przez organy agencji? W tym przypadku nie chodzi tylko o prawo w znaczeniu regulacji o autonomicznym charakterze, lecz prawo rozumiane jako system norm, których przestrzeganie jest zagwarantowane przymusem państwowym. Autor co prawda podejmuje problem stanowienia aktów normatywnych w kontekście działania agencji rządowych (6.2. *Problematyka stanowienia aktów normatywnych w kontekście działania agencji rządowych*; 6.4.4. *Akty wewnątrzadministracyjne*), jednakże nie udziela jednoznacznej i pełnej odpowiedzi na powyższe pytanie.

Jak wspomniano wyżej, na uwagę zasługują rozważania Autora dotyczące cywilnoprawnych form działania agencji, co wpisuje się w zagadnienie publicznoprawnych i cywilnoprawnych aspektów funkcjonowania tych organizacji. W tym obszarze badawczym Autor skupia się na umowach cywilnoprawnych ze szczególnym uwzględnieniem umowy o dofinansowanie jako umowy cywilnoprawnej szczególnego typu. Ustalenia Autora potwierdzają zróżnicowany charakter umów cywilnoprawnych, które w powszechnie przyjętej typologii umów, przede wszystkim należy zaliczyć do umów nienazwanych bądź mieszanych. Wśród umów nazwanych w pracy wymieniono m.in. umowy najmu i leasingu. Jako szczególny typ umowy cywilnoprawnej Autor wymienia umowę o dofinansowanie, która jest zawierana przez agencję mającą status instytucji pośredniczącej z beneficjentami (np. przedsiębiorcami) projektów współfinansowanych z funduszy UE (s. 173 i n.). Z ustaleń Autora wynika, że umowy o dofinansowanie posiadają z reguły charakter adhezyjny, gdyż beneficjenci nie mają istotnego wpływu na ich treść oraz że zawierają elementy wskazujące na ich władczy, publicznoprawny charakter (np. zobowiązanie się do poddania się kontroli, tryb kontroli, charakter zadań). Jak podkreśla Autor, „Mając na uwadze powyższe, można stwierdzić, iż w obrocie cywilnoprawnym funkcjonują umowy, które można określić mianem szczególnych umów o prywatnoprawnym o charakterze, które zawierają elementy imperium”(s.176). „W obszarze działania agencji rządowych stosowane są zatem formy prawne o specyficznym charakterze, stanowiące odejście od ich »klasycznego« rozumienia przyjętego w doktrynie prawa” (s. 274). Z tymi ustaleniami Autora trzeba zasadniczo się zgodzić. Potwierdzają one przenikanie się w obszarze działania agencji regulacji publicznoprawnych i prywatnoprawnych. Na uwagę zasługuje też analiza dotycząca czynności agencji o techniczno-organizacyjnym charakterze, które w racjonalnym zakresie powinny być determinowane prawem i podlegać kontroli. Oczywiście zakres regulacji prawnej powinien być uzależniony od charakteru tych czynności.

W rozdziale siódmym Autor prawidłowo identyfikuje model władztwa administracyjnego i jego zakres w odniesieniu do agencji rządowych oraz środki władztwa, jakimi dysponują agencje. Należy podzielić pogląd wyrażony w dysertacji, iż „współcześnie władztwo administracyjne jest zjawiskiem prawnym przypisywanym, nie tylko w ujęciu tradycyjnym, organom administracji publicznej, ale także innym nowopowstałym kategoriom podmiotów administracyjnych” (s. 178). Zakres władztwa administracyjnego Autor wiąże z charakterem form działania stosowanych przez agencje. Jak podkreśla, „Środki władcze stosowane w ramach władztwa administracyjnego należy rozpatrywać jako przejaw zewnętrznej i wewnętrznej działalności agencji” (s. 186). Do pierwszej kategorii zalicza przede wszystkim wydawanie przez organy agencji indywidualnych aktów administracyjnych, natomiast druga kategoria obejmuje, np. zarządzenia prezesów, uchwały organów kolegialnych oraz inne akty wewnętrzne - regulaminy, instrukcje (s. 186). Wśród wartościowych uwag zawartych w rozprawie należy wymienić także te, które odnoszą się do sankcji administracyjnych na gruncie przepisów ustaw powołujących agencje (kary pieniężne, sankcje egzekucyjne, sankcje pozbawienia lub ograniczenia w uprawnieniach). Jak podkreślono w dysertacji, „w szczególności dzięki stosowaniu władczych środków działania należy uznać za podmioty wykonujące władzę publiczną” (s. 270).

Z kolei w rozdziale ósmym rozważania koncentrują się na analizie zadań publicznych, w tym determinantach normatywnych, zakresie i sposobach ich wykonywania. Należy zgodzić się z poglądem Autora, zgodnie z którym „Zagadnieniem, które dotąd nie doczekało się szczegółowych analiz w literaturze przedmiotu jest osobliwy charakter prawny zadań agencji. Istota niniejszej kwestii polega na wypracowaniu na gruncie przepisów prawa dychotomicznego modelu ich realizacji, tj.: wyodrębnieniu zadań własnych wynikających z przepisów ustaw (z woli ustawodawcy) oraz zadań zleconych lub powierzonych na podstawie umowy porozumień (z woli właściwych organów państwa)” (s. 197). Nie ulega wątpliwości, że agencje powoływane są w celu wykonywania zadań państwa, co ma przyczynić się do poprawy efektywności, skuteczności czy też ekonomiczności ich wykonywania, co zresztą podkreślono w rozprawie. „Podtrzymać należy pogląd dominujący w literaturze przedmiotu, przyjmujący skuteczność i efektywność realizowanych zadań jako naczelną przesłankę (prakseologiczną) tworzenia agencji” (s. 271). Jak słusznie zauważa Autor dysertacji, „Dotychczasowe ewoluowanie formuły prawnej agencji odpowiada konieczności realizacji co raz to nowych zadań z zakresu administracji publicznej, doniosłych dla interesu publicznego. Pomimo zróżnicowanych funkcji administracji, to właśnie swoista »funkcja wykonawcza« jest ich wspólnym mianownikiem” (s. 270). Zawarte w pracy ustalenia, w tym przyjęte przez Autora kryteria klasyfikacji zadań, nie budzą większych

zastrzeżeń. Zadania wykonywane przez agencje rządowe mają charakter gospodarczy i ich celem jest wspieranie różnego rodzaju aktywności gospodarczych, przekształceń własnościowych bądź charakter klasycznych działań administracyjnych. Autor dokonuje podziału na zadania wynikające *explicite* z ustawy (zadania własne) oraz zadania wykonywane przez agencje na podstawie umów czy też porozumień (zadania zlecone, powierzone). Dodatkowo sygnalizuje, że „na gruncie ustawodawstwa nie zawsze dookreślana jest prawna forma wykonywania zadań zleconych. Z uwagi na powyższe, należy zgłosić postulat dotyczący konieczności wypracowania rozwiązań prawnych, które w sposób precyzyjny będą określały środki ich realizacji” (s. 274). W dysertacji trafnie podkreśla, że zadania agencji najczęściej mają charakter długofalowy i strategiczny. Ma to m.in. związek z realizacją celów określonych w dokumentach strategicznych i programowych (s. 198; ss. 217-222). Na pochwałę zasługuje zwrócenie uwagi na zasady i zakres odpowiedzialności agencji za realizowane zadania.

Rozdział dziewiąty porusza zagadnienie kontroli i nadzoru nad działalnością agencji. Nie ulega wątpliwości, że zasada praworządności (legalności), czyli obowiązek działania na podstawie prawa i w granicach przez prawo określonych, powinna odnosić się również do agencji rządowych jako części systemu podmiotów administrujących. Urzeczywistnienie realizacji zasady praworządności wymaga zagwarantowania skutecznych mechanizmów kontroli i nadzoru nad działalnością agencji rządowych. Autor prawidłowo identyfikuje kryteria i zakres kontroli oraz kryteria i środki nadzoru. Należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w dysertacji, zgodnie z którym „Efektywność zadań realizowanych przez agencje uzależniona jest od adekwatności instrumentów prawnych zapewniających kontrolę i nadzór nad działalnością tych podmiotów” (s. 230). „Weryfikacja działalności agencji prowadzona jest przez organy i instytucje usytuowane zarówno poza administracją publiczną jak i w jej obrębie” (230). Niewątpliwie „Nadzór nad działalnością agencji i jej organów ma zasadnicze znaczenie przy wyznaczaniu zakresu samodzielności tych podmiotów” (s. 231). Za cenną należy uznać uwagę Autora, zgodnie z którą „kryteria nadzoru mają szerszy charakter niż kryteria stosowane w przypadku kontroli” (s. 250). „Nadzór nad realizacją zadań agencji to zasadniczo stały nadzór nad działalnością ich Prezesów wykonywany przez rady nadzorcze. Organy administracji rządowej realizują nadzór w sposób bezpośredni, ale również za pośrednictwem swoich przedstawicieli powoływanych do rad” (s. 253). Trafnie Autor zwraca uwagę, że „nadzór naczelných organów administracji rządowej dotyczy wszystkich aspektów działalnością agencji, którą należy utożsamiać z działalnością organów tych podmiotów - Prezesów. Uwagę zwraca, iż nadzór uwzględnia kryterium legalności oraz kryteria odnoszące się do skuteczności i efektywności” (s. 253). W dysertacji wśród kategorii nadzoru nad

agencjami wymienia się nadzór merytoryczny, nadzór personalny, nadzór organizacyjno-prawny oraz nadzór właścicielski. Charakterystyka poszczególnych kategorii nadzoru ma charakter syntetyczny. Wśród zgłaszanych przez Autora postulatów należy wymienić chociażby konieczność wzmocnienia środków nadzorczych przysługujących naczelnym organom administracji rządowej w odniesieniu do agencji i jej organów (s. 275) czy też opracowanie wytycznych ustalających niewładcze środki sprawowania nadzoru w odniesieniu do wszystkich agencji (s. 275). Jak podkreśla, „Wytyczne, mające niewiążący charakter, stanowiłyby istotne uzupełnienie ustawodawstwa w zakresie systemowych rozwiązań nadzoru personalnego i merytorycznego wykonywanego przez organy nadzorcze (np. poprzez konkretyzowanie zasad oceny osób pełniących funkcje Prezesów i ich zastępców mając na względzie realizację zadań agencji). Z tym związana jest konieczność unormowania delegacji ustawowej do wydania wytycznych” (s. 275).

Niewątpliwie istotne znaczenie mają rozważania zawarte w rozdziale dziesiątym, który stanowi jednocześnie ostatni rozdział dysertacji. W rozdziale tym pojęto próbę zaprezentowania dylematów związanych z poszukiwaniem optymalnej formuły prawnej agencji rządowej oraz postulatów organizacyjno-funkcjonalnych, których celem ma być wypracowanie optymalnego modelu agencji rządowych i usunięcie bądź zminimalizowanie istniejących w tym zakresie dysfunkcji, przy czym w część wspomnianych dylematów oraz postulatów zawarto w zakończeniu dysertacji. Jak słusznie zauważa Autor, „Kwestia odpowiedzialności za działalność agencji zarówno Prezesów agencji, jak i członków organów kolegialnych jest w literaturze przedmiotu pomijana, choć stanowić powinna jeden z podstawowych dylematów doktryny przy omawianiu problematyki agencji” (s. 266). Trafnie zwraca uwagę, że „na gruncie ustaw powołujących agencje powinny być sprecyzowane w sposób jednolity przesłanki odpowiedzialności za realizację zadań, zarówno przez Prezesa agencji, ale również członków rad, które jak wykazano nie zawsze mają wyłącznie nadzorczy charakter” (s. 267). Dalej wskazuje, że „należy przewidywać tworzenie kolejnych agencji będących państwowymi osobami prawnymi, wyspecjalizowanych w realizowaniu zadań publicznych o bardzo wąskim zakresie przedmiotowym” (s. 267). Wśród interesujących postulatów odnoszących się do agencji rządowych należy wymienić włączenie parlamentu w kontrolę agencji, który umożliwiłby „weryfikację wydatkowania środków agencji przez organ odpowiedzialny za przyjęcie ich budżetów na podstawie ustawy budżetowej” (s. 269).

Z poszczególnymi rozdziałami dysertacji i zawartymi w nich rozważaniami koresponduje zakończenie, w którym zawarto zwięzłe sformułowane wnioski i ustalenia Autora. Wnioski z badań przeprowadzonych przez Autora nie zawsze są optymistyczne.



Z rozważań zawartych w rozprawie wynika, że funkcjonujące w Polsce rozwiązania ustrojowe i funkcjonalne dotyczące agencji wymagają zmian, których celem powinna być racjonalizacja struktur organizacyjnych agencji, poprawa skuteczności, efektywności czy też ekonomiczności wykonywania zadań publicznych oraz nadzoru nad agencjami.

Oczywiście pewnej refleksji naukowej wymaga chociażby idea tworzenia agencji rządowych jako podmiotów administrujących, co czasami bywa kwestionowane w doktrynie. Jak się jednak wydaje, ustalenia poczynione w dysertacji potwierdzają przydatność tego typu podmiotów w procesie administrowania i ich likwidacja nie jest uzasadniona, natomiast konieczna jest racjonalizacja struktury organizacyjnej, zadań, zasad, funkcji, metod i form działania agencji rządowych oraz właściwy dobór formy organizacyjno-prawnej do charakteru powierzanych im zadań. Należy podzielić pogląd Autora, że „Pomimo krytycznych ocen, doprawdy trudno przyjąć zastąpienie agencji innymi podmiotami, które realizowałyby ich zadania (szczególnie gospodarcze) w podobnej skali oraz złożoności. Z punktu widzenia systemu administracji publicznej agencje stanowią istotne uzupełnienie podmiotów administrujących do których należy zaliczyć organy administracji publicznej, zakłady publiczne oraz urzędy centralne. Agencje będące państwowymi osobami prawnymi stanowią także zasadniczą kategorię w ogóle agencji funkcjonujących na gruncie polskiego prawa” (s. 270).

Podsumowując ocenę merytoryczną dysertacji, należy stwierdzić, że założenia poczynione we wprowadzeniu do rozprawy znalazły zasadniczo swoje odzwierciedlenie w jej treści. Praca ma charakter wielowątkowy, problemy w niej poruszane mają charakter złożony i są szczególnie doniosłe teoretycznie i praktycznie. Obszar badawczy w pracy został zawężony do agencji rządowych, będących państwowymi osobami prawnymi; w opracowaniu m.in. wskazano w ogólnym zarysie na genezę agencji rządowych w Polsce, dokonano ich klasyfikacji, przeprowadzono charakterystykę konstrukcji ustrojowo-funkcjonalnej agencji rządowych, sformułowano zasady działania i organizacji agencji, dokonano analizy relacji pomiędzy agencjami i organami agencji a organami władzy publicznej oraz innymi podmiotami administrującymi, zrekonstruowano prawne formy działania i zakres władztwa administracyjnego agencji rządowych, poddano analizie zadania publiczne wykonywane przez agencje, przedstawiono problematykę kontroli i nadzoru nad ich działalnością oraz pojęto próbę wypracowania optymalnej formuły prawnej agencji rządowej.

Z większością tez i uwag Autora należy się zgodzić, zwłaszcza należy pochwalić za formułowanie postulatów dotyczących racjonalizacji struktur i procedur działania agencji rządowych. Wnioski formułowane w pracy są logiczne; prawidłowo położono akcenty na różne aspekty merytoryczne dotyczące organizacji i funkcjonowania agencji.

Wśród mankamentów dysertacji należy wymienić nadmierną powściągliwość w rozważaniach odnoszących się do agencji działających w innych państwach. Dokonane przez Autora ustalenia w tym przedmiocie uważam za niewystarczające i proponuję rozwinięcie badań w tym obszarze w przypadku decyzji o skierowaniu rozprawy do publikacji. Również niektóre inne zagadnienia zostały przedstawione lakonicznie i można odnieść wrażenie, że Autor jedynie otarł się o prezentowany obszar badawczy.

## **VI. Konkluzje**

Mimo podniesionych uwag i pewnych zastrzeżeń, należy podkreślić, że dysertacja mgra Bartłomieja Poczowskiego stanowi wartościową pozycję, zawiera nowe merytoryczne ustalenia, jest przykładem opanowania przez Autora warsztatu naukowego i samodzielności naukowej.

Reasumując, należy stwierdzić, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i tym samym **spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim**, wynikające z 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669).



dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK