

Warszawa, dnia 15.01.2017 r.

Dr hab. Waldemar Hoff

Profesor nadzwyczajny

Katedra Prawa Administracyjnego

i Administracyjnego Gospodarczego

Akademia Leona Koźmińskiego

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II z dnia 15 listopada 2016 r. powołującej mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej Pani mgr Anny Łukaszuk przedstawiam następującą recenzję:

**Recenzja
rozprawy doktorskiej
mgr Anny Łukaszuk**

pt.

***„System zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego –
aspekt prawny” (267 stron)***

napisanej pod kierunkiem Ks. dr. hab. Tadeusza Stanisławskiego

1. Znaczenie problematyki podjętej w rozprawie

Pani mgr Anna Łukaszuk podjęła w swojej rozprawie doktorskiej temat o dużej doniosłości teoretycznej i praktycznej. Problematyka zarządzania ryzykiem nie jest nowa. Istnieje wiele prac, które ten problem podjęły - przede wszystkim w naukach ekonomicznych, i, w bardzo niewielkim stopniu, w naukach prawnych. Piśmiennictwo poświęca znacznie więcej uwagi zarządzaniu ryzykiem na płaszczyźnie ogólnopaństwowej oraz w ogólnych kategoriach ekonomicznych i organizacyjnych na poziomie przedsiębiorstw niż w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Dlatego sprowadzenie ogólnej teorii na grunt samorządowej codzienności wypełnia istotną lukę, tym bardziej, że Autorka patrzy na samorząd w jego skomplikowanych odniesieniach do innych elementów struktury organizacyjnej państwa. Niemalą jej zasługą jest też to, że przeniosła na grunt nauk prawnych problemy badawcze, które dotychczas były w niej wyraźnie zaniedbane, dlatego, że postrzegano je jako integralnie związane z zarządzaniem.

2. Struktura rozprawy

Struktura rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Poza częścią wstępną przedstawiającą przedmiot, cel badawczy, tezy i metodę, składa się ona pięciu rozdziałów i zakończenia. Układ pracy odzwierciedla w dużym stopniu jej metodę polegającą na przechodzeniu od ogólnych koncepcji teoretycznych do spostrzeżeń i propozycji osadzonych w realiach samorządowych.

Rozważania powiązane w przeważającej mierze z ogólnoteoretycznym celem badań zawarto w rozdziałach I – II. Problemy związane z konkretnymi regulacjami i praktykami przeważają w rozdziałach III - V. Autorka omawia kolejno genezę i koncepcję pojęcia ryzyka w naukach prawnych, socjologicznych i społecznych, zarządzanie ryzykiem w ujęciu prawnym i organizacyjnym, kontrolę zarządczą jako instytucję kształtującą zarządzanie ryzykiem, uwarunkowania prawne zarządzania ryzykiem oraz rolę audytu wewnętrznego jako elementu wspomagającego zarządzanie ryzykiem. Każdy rozdział rozpoczyna się od części wprowadzającej do zagadnień w nim poruszanych, przy czym objętość tego wprowadzenia waha się od jednego akapitu do dwóch stron. Jednocześnie rozdziały kończą się podsumowaniami badań nawiązującymi do założeń badawczych wyłożonych we wstępie rozprawy i na początku rozdziału.

W podsumowaniu całości pracy Autorka odnosi się do przyjętych na wstępie tez badawczych, przywołując najważniejsze argumenty w ich obronie. Wszystkie elementy tej części pracy charakteryzują syntetycznością przekazu. Wnioski zawarte w tej części pracy potwierdzają jej wysoką wartość teoretyczną i doniosłość praktyczną z zastrzeżeniami, o których piszę niżej.

3. Ocena merytorycznej wartości rozprawy

Cel badawczy rozprawy został określony we Wstępie w sposób m.zd. nadmiernie ogólny, niemniej klarowny. Wynika z niego, że punktem wyjścia badań jest pojęcie kojarzone z naukami ekonomicznymi, lecz wywołujące potrzebę konceptualizacji językiem i przy zastosowaniu siatki pojęciowej właściwej dla nauk prawnych. Prawo jest w tej pracy łącznikiem pomiędzy kilkoma płaszczyznami nieprawniczymi, co jest nieuniknione, gdyż stawia sobie ona za cel także zbadanie rzeczywistego wpływu instrumentów prawnych na jakość i sprawność zarządzania ryzykiem w administracji samorządowej.

Czerpiąc z różnych nauk, praca w swej istocie przynależy jednak do nauk prawnych. Autorka stawia sobie bowiem za cel m.in. zbadanie „czy akty prawne składające się na system zarządzania ryzykiem, a tym samym kontrolę zarządczą stanowią odpowiednią podstawę do stworzenia efektywnego i wydajnego systemu przez jednostki samorządu terytorialnego”. Ponadto, o przynależności do nauk prawnych świadczy też próba określenia prawnego charakteru rozmaitych form regulacji i aktów konkretnych przyjętych na szczeblu samorządowym a także poszukiwanie alternatywnych instrumentów prawnych, które lepiej zapewniłyby skuteczność zarządzania ryzykiem.

Pomimo, że metody badań właściwe naukom prawnym mają w recenzowanej rozprawie charakter wiodący, praca posługuje się także metodami właściwymi innym naukom, co jest konieczne, zważywszy że wśród celów badawczych znajdujemy określenie relacji pomiędzy regulacjami mającymi zapewnić właściwe zarządzanie ryzykiem i kulturą organizacyjną jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwentnie realizując swój cel badawczy, Autorka dowodzi słuszności postawionej we Wstępie centralnej tezy głoszącej, że obowiązujące obecnie prawo regulujące zarządzanie ryzykiem, nie uwzględnia w wystarczającym stopniu kultury organizacyjnej, kultury prawnej, praktykowanego sposobu zarządzania, ani prawa samorządowego. Nie znajdujemy jednak deklaracji, czy chodzi o kulturę organizacyjną samorządu odrębnie dla każdej jednostki, czy też Autorka przyjmuje, że istnieje jakaś wspólna dla całego

samorządu kultura organizacyjna i prawna oraz w jakim stopniu jest ona monolityczna, a w jakim posiada rozmaite lokalne właściwości.

W Rozdz. I. który przygotowuje grunt pod kolejne rozważania, znajdujemy analizę wielu koncepcji ryzyka powiązanego z niepewnością i, jak się podkreśla w rozprawie, ze świadomością ryzyka. Wywód w tej części jest wsparty literaturą obcojęzyczna o znaczeniu historycznym, znanej jednak Autorce z polskich opracowań przedmiotu, a nie z oryginalnych źródeł. Jednak w kolejnych rozdziałach znajdujemy odwołania do oryginalnej literatury międzynarodowej. Ukoronowaniem tego rozdziału jest bardzo rozbudowana klasyfikacja postaci ryzyka, przy czym brak jest wyraźnego stanowiska Autorki co do preferowanej przez siebie koncepcji.

W rozdz. II słusznie podważono przeciwstawianie w piśmiennictwie zarządzania jako wyrazu aktywności i kreatywności oraz administracji, która rzekomo ma być pozbawiona powyższych cech. Ten pogląd, zdaniem Autorki, dominujący w piśmiennictwie, jest m.z.d. błędny, przynajmniej w we współczesnych realiach. Administrowanie nawet w XIX wieku, gdy państwo nie ingerowało tak bardzo we wszystkie sfery życia, wymagało podejścia twórczego, np. przy wypełnieniu treścią uznania administracyjnego oraz w tworzeniu norm prawnych (które również jest administrowaniem). Nie oznacza to, że administrowanie jest tożsame z zarządzaniem. Podkreśla to Autorka w rozdziale III, stwierdzając trafnie, że wprowadzenie administracyjny model działania zakłada wykonywanie określonych ustawowo zadań i funkcji, to jednak nie usuwa to wymogu elastycznego adaptowania się do zmieniającej się rzeczywistości, ani, z drugiej strony, nie wymaga przejmowania wzorców właściwych dla sektora prywatnego. Tu rozprawa dotyka bardzo wrażliwego aspektu – zastosowania koncepcji menadżera publicznego, tak aby była spójna z ugruntowaną w prawie i poza nim koncepcją kontroli zarządczej.

Przy tej okazji trzeba stwierdzić pewien niedosyt bardziej ogólnoteoretycznych rozważań nad miękkim prawem, które odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu kontroli w administracji. Trzeba jednak przyznać, że w rozprawie bardzo wyraźnie wykazano negatywne skutki rozchwiania pojęciowego odnośnie tego, co wiąże, a co nie. Np. na str. 131 znajdujemy krytykę NIKu i RIO, które stawiają samorządom „zarzut braku bezpośredniego wdrażania standardów kontroli zarządczej, tak jakby stanowiły one przepisy prawa powszechnie obowiązującego”. Problem jest szerszy, gdyż jak dalej czytamy w rozprawie, minister ds. finansów dysponuje instrumentami takimi jak „upowszechnianie standardów, wydawanie wytycznych, współpraca z organizacjami

zajmującymi się tematyką kontroli oraz komitetami audytu.” Jest to bardzo ciekawy obszar badań z punktu widzenia nieformalnie rozumianych „źródeł prawa”, które tworzą alternatywny system w stosunku do hierarchii źródeł prawa przewidzianej w Konstytucji. Podobne zjawisko występuje także w prawie Europejskim. Zjawisko to zasługiwało zatem na nieco obszerniejsze opracowanie od strony konstytucyjnych źródeł prawa, nawet jeśli autor dzieła ma prawo wyboru wątków badań, które uważa za ważniejsze i mniej ważne.

Można by też polemizować z tezą, że brak wyraźnego katalogu instrumentów wspomaganie kontroli zarządczej wymaga poszukiwania wciąż nowych instrumentów. Wprawdzie nie ma nic złego w poszukiwaniu nowych rozwiązań, jednak z całokształtu rozważań przedstawionych w rozprawie można wyciągnąć wniosek, że szwankuje raczej stosowanie tych rozwiązań, które zostały przyjęte całkiem niedawno. Jest wręcz plagą administracji, nie tylko w Polsce, wprowadzanie wciąż nowych rozwiązań bez pozostawienia odpowiedniego czasu na weryfikację praktyczną już istniejących rozwiązań. W ten sposób dochodzi do zastąpienia jednej patologii administracji inną. Natomiast należy zgodzić się z tezą, że wśród instrumentów doskonalenia kontroli zarządczej powinien znaleźć się *benchmarking*. Nie jest to instrument postrzegany w kategoriach znanych nauce prawa, trzeba jednak pamiętać o tym, że coraz bardziej rośnie rola zarówno oceny skutków regulacji jak i rankingów całych systemów prawnych oraz ich elementów (np. przepisów inwestycyjnych, czasu oczekiwania na wydanie wyroku sądowego itp.) w przekroju globalnym. Wiedza o miejscu pewnych instytucji prawnych w ujęciu porównawczym, także z punktu widzenia ich stosowanie w praktyce, powinna w większym stopniu stanowić kryterium oceny prawa. Dlatego odwołanie się przez Autorkę do tego instrumentu należy uznać za trafne.

Bardzo interesujące są rozważania w obszernym rozdziale IV, w którym Autorka zarzuca kontrowersyjność a nawet nieodpowiedzialność tym, którzy oczekują pełnego dokumentowania zarządzania ryzykiem w małych jednostkach organizacyjnych, przy czym jej samej można zarzucić głoszenie poglądów kontrowersyjnych (na których przecież zbudowana jest nauka). Niewątpliwie słuszny jest pogląd, że bez szczegółowej dokumentacji niemożliwe jest monitorowanie prawidłowości i jednolitości standardów kontroli zarządczej. Kontrowersyjność głoszonych w tym rozdziale poglądów wyraża się w tym, że niezależnie od tego, jak słuszna jest idea wyposażenia ministra ds. finansów w instrumenty prawne mogące zapewnić nadzór nad wdrażaniem na ogół niewiążących standardów kontroli zarządczej, samodzielność samorządu terytorialnego pozostaje pod ochroną Konstytucji RP z 1997 r. Względny racjonalności działania, uzasadnione czy nie,

pozostają bez wpływu na poziom tej ochrony. W tej części pracy zabrakło uwzględnienia tego właśnie aspektu pozycji prawnej samorządów, a w szczególności wyraźnego określenia granic nadzoru ze strony administracji rządowej, nawet jeśli przybiera on pożyteczną postać wprowadzania i ujednolicania standardów.

W rozprawie znajdujemy jednak rozsądne wyjście z problemu pogodzenia samodzielności samorządów z nadzorem nad nimi - przez rozbudowę jednostek audytu wewnętrznego w samorządach terytorialnych. Ujednolicenie i weryfikacja poziomu zarządzania ryzykiem może przynieść m.zd. równie dobre rezultaty przez analizę porównawczą i weryfikację dokonywaną wyłącznie w układzie horyzontalnym przez samorząd terytorialny. Właśnie temu zagadnieniu został poświęcony rozdział V. Większość podjętych w nim problemów a charakter praktyczny. Wśród zagadnień wymagających szerszego rozwinięcia znajduje się kwestia niezależności organów audytu wewnętrznego. Na płaszczyźnie teoretycznej zjawisko to wykracza poza wąskie ramy samorządu, gdyż tworzenie niezależnych jednostek organizacyjnych dotyczy także administracji rządowej. Mamy np. niezależne organy regulacyjne, wyposażone w samodzielność działania mimo, że Konstytucja czyni Prezesa Rady Ministrów zwierzchnikiem całej administracji rządowej. Podobnie jest w innych krajach. Zjawisko to nie jest pozbawione kontrowersji teoretycznych jak i praktycznych, gdyż rodzi problem odpowiedzialności za działania pojęte przez podmiot wyposażony w niezależność. Problem ten dotyczy także zarządzania ryzykiem w administracji samorządowej. Z jednej strony chcemy, aby organy administracji terenowej (wójt, burmistrz, prezydent miasta) korzystały z dorobku niezależnego audytu, z drugiej zaś to te pierwsze ponoszą odpowiedzialność za nieprawidłowe rozpoznanie ryzyka, jakie niesie ze sobą administrowanie, a być może, zdaniem Autorki, ryzyka nie ponoszą, przynajmniej na płaszczyźnie prawa materialnego, co nie zostało w rozprawie przesądzone.

W Podsumowaniu szczególnie wyraźnie widoczny jest interdyscyplinarny charakter rozprawy. Wnioski w nim przedstawione są o tyle tymczasowe, że audyt wewnątrz w organach samorządu terytorialnego jest instytucją stosunkowo nową, która dość często jest stosowana dobrowolnie przez kierowników jednostek samorządu. Ponadto doświadczenia administracji rządowej nie mają w tym przypadku pełnego przełożenia. Analiza dokonana w rozprawie dotyczy więc pewnego rozdziału historycznego rozwoju administracji, który nie jest jeszcze zamknięty.

Wnioski powinny zostać zamieszczone w podsumowaniu a nie tylko w tzw.

rozdziałach merytorycznych. Podsumowanie zyskałoby na jakości, gdyby znalazły się w nim bardziej wyostrzone wnioski *de lege ferenda* zawierające autorską propozycję reformy.

Jak wspomniałem wyżej, do realizacji celu badawczego wykorzystanych zostało kilka metod z metodą dogmatyczno-prawna jako metoda wiodącą. Raz przyjęte założenia są konsekwentnie realizowane w kolejnych partiach pracy. Zaletą pracy jest niejako organiczne powiązanie rozważań teoretycznych z praktyką, czego w przypadku Autorki o tak znaczącym doświadczeniu zawodowym należało oczekiwać. Jest to zatem analiza prawa w działaniu.

Autorka porusza się na płaszczyźnie prawa polskiego, co jest uzasadnione przedmiotem badań. Uwaga ta w dużym stopniu dotyczy również doboru literatury składającej się z przede wszystkim z pozycji polskojęzycznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że całościowe badania porównawcze nie były w tej pracy obiektywnie niezbędne. Ponadto, przywilejem autora jest dobór metody stosowanie do ustalonego przez siebie celu badawczego.

4. Ocena formalnej strony rozprawy

Strona formalna pracy spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim. Język rozprawy jest jasny, choć interpunkcja nie jest jej mocną stroną. Autorka nie ustrzegła się od modnych słów np. „generować” oraz nadużywania słowa „fakt”. Niemniej, wytknięte wyżej potknięcia stylistyczne nie mają wpływu na ocenę całości.

5. Konkluzja

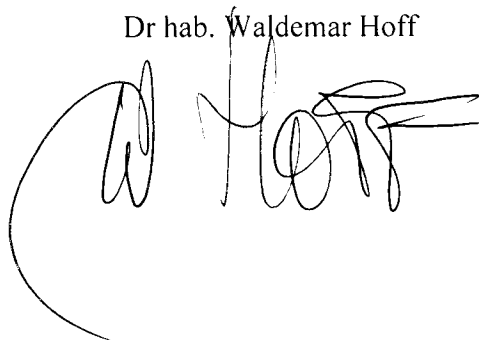
Wysoko oceniam merytoryczny, osobisty wkład rozprawy doktorskiej Pani mgr Anny Łukaszuk do rozwiązania problemów prawnych zarządzania ryzykiem w administracji samorządowej, zwłaszcza wkład do teorii audytu widziany z perspektywy nauk prawnych. Za powyższą oceną przemawia przede wszystkim konsekwentna struktura wywodu, osadzona w poglądach doktryny i praktyki. Problemy będące przedmiotem analizy zostały należycie dobrane, przywołane i skomentowane. Nieco niżej oceniam dobór literatury, która powinna zawierać większą ilość pozycji obcojęzycznych. Sformułowane przeze mnie

uwagi krytyczne nie podważają ogólnie pozytywnej oceny recenzowanej rozprawy. Wyrażone w pracy poglądy mieszczą się bowiem w granicach swobody należnej autorom badań naukowych, zwłaszcza, że poruszone w niej zagadnienia wciąż są przedmiotem dyskusji.

Podsumowując, pozytywnie oceniam recenzowaną rozprawę. Stanowi ona samodzielne rozwiązanie teoretycznego problemu naukowego. Praca jest wartościowa z punktu widzenia teorii prawa i jednocześnie ma istotne znaczenie dla praktyki. Postawione pytania badawcze, proces weryfikacji założeń wyjściowych, wnioski końcowe jak również zdolność postrzegania i rozwiązywania problemów istotnych dla teorii prawa świadczą o tym, że mgr Anna Łukaszuk dysponuje sprawnym warsztatem i jest dobrze przygotowana do wykonywania pracy naukowej. Wykorzystanie materiału normatywnego i sposób argumentacji stanowią dowód zdolności Autorki do prowadzenia badań naukowych.

Recenzowana rozprawa spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim przewidziane w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z póź. zm.), gdyż stanowi samodzielne, oryginalne i całościowe rozwiązanie zagadnienia naukowego z zakresu prawa. W związku z tym postuluję dopuszczenie jej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Dr hab. Waldemar Hoff

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W Hoff', with a large, sweeping flourish on the left side.