

Prof. dr hab. Lidia Zacharko
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski

Recenzja

Rozprawy doktorskiej Pani Anny Łukaszuk nt. Systemy zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego – aspekt prawny, Lublin 2016 r., s. 267

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z dnia 17 listopada 2016 r. dotyczącej powołania mnie, jako recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Anny Łukaszuk mam przyjemność przedłożyć recenzję rozprawy doktorskiej mgr Anny Łukaszuk przygotowanej pod naukowym kierownictwem ks. dr hab. Tadeusza Stanisławskiego.

Uwagi ogólne.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na dobry wybór i uzasadnienie tematu przez Doktorantkę. Tematyka i treść rozprawy podejmuje ważne i złożone zagadnienia istotne dla teorii prawa administracyjnego i finansowego jak i dla praktyki.

Prezentowana tematyka, w zaproponowanej formule i określonym polu badawczym, nie stanowiła szerszego przedmiotu zainteresowania w doktrynie prawa administracyjnego, czy finansowego.

Na pozytywną ocenę naukowo- merytoryczną zasługują przyjęte przez Autorkę rozległe, ale wyraźnie określone pole analizy naukowej, prowadzonej przy zastosowaniu dojrzałego warsztatu badawczego. Przyjęta przez Doktorantkę treść i konstrukcja pracy świadczy o dobrej wiedzy i znajomości warstwy prawno-normatywnej, instytucjonalnej i funkcjonalnej.

Należy podkreślić, iż podejście do zagadnień analizowanych w rozprawie jest oryginalne i wnosi do dyskusji nowe myśli i propozycji.

Szczegółowe uwagi merytoryczne

Rozprawa składa się ze wstępu przedstawiającego przedmiot pracy, jej tezy, metody badań zastosowane przez Autorkę oraz pięciu rozdziałów, zakończenia stanowiącego ogólną syntezę pracy. Każdy rozdział zawiera syntetyczne konkluzje prezentowanego tematu i uwagi de lege ferenda.

Rozdziały pracy zostały zaplanowane prawidłowo, zgodnie z zasadami pragmatyzmu naukowego. Struktura pracy została dostosowana do celu pracy. Celem pracy jest kwestia przeobrażeń w systemie zarządzania ryzykiem

w jednostkach samorządu terytorialnego. Osiągnięcie tego celu powiązane z potrzebą udzielenia odpowiedzi na kilka kluczowych pytań:

- czy istnieją w systemie prawnym dostateczne podstawy do pełnego wdrożenia nowego modelu zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego?
- czy akty prawne składające się na system zarządzania ryzykiem, a tym samym kontrolą zarządczą stanowią odpowiednią podstawę prawną do stworzenia efektywnego i wydajnego systemu przez jednostki samorządu terytorialnego?.

Zasadnicza teza pracy sprowadza się do stwierdzenia, iż zamierzenia reformy w systemie zarządzania ryzykiem na stopniach samorządu terytorialnego nie zostały w pełni osiągnięte, pojawiły się nowe problemy. Jak konstatuje Autorka wyniki badań potwierdziły, iż nie potraktowano procesu zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego z należytą starannością i uwagą oraz nie przypisano mu właściwej roli, w obszarze udoskonalenia funkcjonowania i zarządzania tymi jednostkami.

Autorka analizuje przedstawione wyżej zadanie badawcze głównie metodą analizy formalno- dogmatycznej polegającej na egzegezie materiału normatywnego, uzupełniając ją realizmem prawniczym. Właściwy dobór metod badawczych został zdeterminowany, przez cel pracy, a metodologia przyjęta w pracy uwzględnia jej swoisty charakter.

Pracę otwierają dobrze skonstruowane rozdziały I i II prezentujące analizę podstawowych pojęć, tj. pojęcie i genezę ryzyka oraz pojęć pokrewnych: niebezpieczeństwo, prawdopodobieństwo, niepewność wraz z przedstawieniem siatki modeli zarządzania ryzykiem.

Kluczowym pojęciem jest pojęcie ryzyka, które Autorka definiuje, jako pojęcie interdyscyplinarne, wyróżniając dwa jego oblicza, tj. aspekt negatywny – ryzyko czyste lub obiektywne oraz pozytywny- ryzyko spekulacyjne, czyli aspekt subiektywny. Pojęcie ryzyka jest skorelowane z wieloma innymi pojęciami takimi jak: niepewność, prawdopodobieństwo, niebezpieczeństwo, czy hazard. Dla jednostek sektora finansów publicznych, pojęcie ryzyka wiąże się z pojęciem straty, a ryzyko oznacza nieosiągnięcie wyznaczonych celów i zadań (str. 62).

Należy podkreślić, iż w przeciwieństwie do sektora biznesu, zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych jest to ciągle nowe zjawisko,

na przykład wymienione, jako jeden ze standardów kontroli zarządczej w załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 (Dz.U. MF z dnia 30 grudnia 2009r., Nr 15, po. 84.).

Sektor publiczny został zobligowany do zarządzania ryzykiem i tym samym do ochrony środków publicznych.

Czytając dysertację w tej części czuje się pewien niedosyt w szczególności: dotyczy to analizy czynników, które mogą przyczynić się do powstania ryzyka: czynniki zewnętrzne, tj. czynniki finansowe ryzyka (budżetowe, inwestycyjne, rzetelność sprawozdań), operacyjne czynniki ryzyka (informacja- integralność baz danych, poufność danych, czy działalność podstawowa - presja na kierownictwo, fluktuacja pracowników), jakość zarządzania (zespoły zarządzające, organizacja - plany strategiczne, prognozy, kwalifikacje pracowników, czy struktura organizacyjna, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, czy ryzyko wewnętrzne (E. Chojna – Duch, Audyt wewnętrzny, Rachunkowość budżetowa, Wa-wa 2005, K. Czerwiński, Audyt wewnętrzny, Wa- wa 2005.)

Zatem źródłem tych czynników może być jednostka a także otoczenie zewnętrzne. Ponadto czynniki powinny obejmować wszelkie priorytetowe czynności oraz zdarzenia, które występują w danej jednostce, tak b móc zapewnić wszechstronność oceny ryzyka.

Do tez Autorki należałoby dodać, iż nie ma uniwersalnego sposobu redukcji ryzyka do minimum, zwłaszcza, że towarzyszy ono podejmowaniu każdej decyzji.

W rozdziale III zaprezentowano model kontroli zarządczej, jako instytucję kształtującą zarządzanie ryzykiem, jednocześnie koncentrując się na specyfice zasadniczych regulacji, jakim są standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazując przy tym na zróżnicowanie obowiązków prawnych samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

W zasadzie podzielam ustalenia i poglądy w tej części rozważań, w szczególności tezę, iż istnieje fundamentalna różnica pomiędzy kontrolą finansową a kontrolą zarządczą. Kontrola zarządcza wymaga kompleksowego podejścia w zarządzaniu jednostką, odchodząc od tradycyjnego legalizmu, czyli kontrolowania przede wszystkim pod względem gospodarności, celowości i rzetelności wydatkowania środków publicznych. Kontrola zarządcza, ma za zadanie

stworzyć menadżerski model zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, (str.130-131).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na procesy prywatyzacyjne i zmiany w modelu realizacji zadań publicznych. Administracja jest lewiatanem naszych czasów, to, co ją ogranicza to zjawisko prywatyzacji. Zdaniem G. Petersa, jedną z najbardziej charakterystycznych cech współczesnego państwa jest zacieranie się granic między tym, co prywatne i tym, co publiczne (G. Peters, Administracja publiczna w systemie politycznym, Warszawa 1999, s. 33 i nast.).To, co odróżnia administrację publiczną od podmiotów rynku to odmienność celów

Prywatyzacja zadań publicznych stała się jednym z ważnych czynników kształtujących administrację publiczną. Prywatyzacja zadań publicznych zmieniła pozycję i rolę administracji publicznej z bezpośredniego wykonawcy na organizatora i gwaranta publicznego ich realizacji. Prywatyzacji podlegają podmioty administracji, zadania publiczne, sposób ich realizacji.

W warunkach urynkowienia należy jednak egzekwować jakość oraz dostępność usług, stąd należy szukać wciąż nowych instrumentów procesu wspomagającego kontrolę zarządczą.

W literaturze przedmiotu ostrej krytyce poddaje się błędne założenie, że „ im mniej państwa, tym lepiej, „ podczas gdy właściwe winno być podejście „ lepsze sprawniejsze państwo jest lepsze.” (zob W. Drechler, The rise and demise of the New Public Management, Post- autistic Economics Review 2005, nr 33).

Rozdział IV dotyczy prawnych uwarunkowań systemu zarządzania ryzykiem. Ta problematyka została uszczegółowiona w treści.m.in punktów IV. 2 (Instrumenty wspomagające proces zarządzania ryzykiem) IV.4(Koncepcja zarządzania ryzykiem w standardach kontroli finansowej i kontroli zarządczej) IV.6 (Rola podmiotów kontrolujących -Najwyższa Izba Kontroli, Regionalne Izby Obrachunkowe).

Ocena działania jednostki nie może ograniczać się jedynie do informacji uzyskanych wyniku przeprowadzonej wewnętrznej kontroli instytucjonalnej. Niezmiernie cenny w tej kwestii jest niezależny i profesjonalny ogląd jednostki z zewnątrz.

Na podkreślenie zasługuje analiza obowiązków prawnych jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej. W tej części rozważań nie brak

krytycyzmu, co do zróżnicowania obowiązków prawnych jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej względem zarządzania ryzykiem. Trafna i cenna jest konstatacja Autorki, iż kontrola zarządcza w polskim samorządzie terytorialnym została nieco zmarginalizowana i nie doczekała się realizacji w formie skutecznych narzędzie zarządzania. Podstawą dla tych jednostek powinien stanowić jednolity model zarządzania ryzykiem, tj. ujednoczenie zasad i wymogów kreowania tego systemu (str. 183-184, 193-194).

Niemniej można wytknąć Autorce pominięcie w szerszym ujęciu zagadnienia odpowiedzialności za funkcjonowanie kontroli zarządczej. Należy zaznaczyć, iż ustawodawca w ustawie o finansach publicznych w sposób oszczędny wypowiada się na temat odpowiedzialności osób związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w poszczególnych jednostkach, wskazując m.in. w art. 69 ust. 1 ustawy następujące podmioty: minister, wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Zatem „Ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68 ust. 1 u.of.p.) stanowi zawsze obowiązek w wynikający z niego obowiązek wyłącznie wyżej wymienionych osób. Błędne jest przekonanie, że wszyscy pracownicy odpowiadają za funkcjonowanie kontroli zarządczej w danej jednostce. Jednakże poszczególni pracownicy, w tym także audytor wewnętrzny, nie ponosząc odpowiedzialności, wykonują w ramach kontroli zarządczej określone obowiązki. Prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej możliwe jest jedynie w przypadku zaangażowania każdego z pracowników w realizację powierzonych zadań i nałożonych obowiązków.

Jak słusznie zatem konstatuje Autorka delegowanie zadań z zakresu kontroli zarządczej nie zmienia ostatecznej odpowiedzialności kierownika jednostki (str. 112-112) (zob. B. Cudowski (red.), *Odpowiedzialność, jako instrument zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego* (O potrzebie badań), WSA w Białymstoku, Białystok 2006, a także J. Glumińska – Pawlic, *Kontrola i nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego*, { w:} *Organizacja prawna administracji publicznej* pod redakcją Lidii Zacharko, Wyd. U.Śl., Katowice 2013 r.).

W rozdział V Autorka podejmuje zagadnienie audytu wewnętrznego, jako elementu wspomagającego system zarządzania ryzykiem. Należy podkreślić,

iż pojęcie audytu zawarte w ustawie o finansach publicznych ulegało zmianie wraz z kolejnymi nowelizacjami ustawy. Dokonywanie ciągłych zmian w audycie wewnętrznym w jednostkach sektora finansów publicznych jest przejawem tego, że audyt wewnętrzny zakorzenił się w polskim ustawodawstwie a także, odgrywa coraz większą rolę w działalności jednostek administracji publicznej, jednakże ustawodawca nie potrafi znaleźć dla niego właściwej formuły. Wprowadzonych zmian w ustawodawstwie polskim nie można oceniać negatywnie. Wręcz przeciwnie-porządkują one zagadnienia, które do tej pory budziły zastrzeżenia i wątpliwości. Wydaje się, że ważną sprawą jest kwestia uprawnień kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli wobec audytorów wewnętrznych oraz wykonywanej przez nich pracy.

Proces zarządzania ryzykiem odrywa znaczącą rolę w działalności audytu wewnętrznego. Ważnym elementem jest opracowanie rocznego planu audytu, gdzie wówczas jest dokonywana identyfikacja występujących ryzyk i ich ocena (str. 216).

Zakres audytu wewnętrznego ma charakter wielowymiarowy i dotyczy wszystkich poziomów struktury organizacyjnej danej jednostki, wszystkich czynności organizacyjnych, tj. działań finansowych, operacyjnych, administracyjnych, kierowniczych i innych.

Należy zwrócić uwagę na słowo audyt wywodzące się z języka łacińskiego, które oznacza słyseć, słuchać, przesłuchiwać, badać. Polega ono ocenie i weryfikacji z zamiarem upewnienia się czy pozyskane lub posiadane informacje są rzetelne i wiarygodne.

Na podkreślenie zasługuje ta część rozważań, która dotyczy ocen funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego (str. 233) oraz wskazanie kierunków jego usprawnienia i roli w systemie zarządzania ryzykiem (str. 235-238).

Należy dodać, iż audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych zaczyna odgrywać coraz większą rolę z uwagi na fakt, że jest on wynikiem poszukiwań odpowiednich instrumentów dla wzmocnienia szeroko rozumianej kontroli wewnętrznej i wywieranych coraz większych nacisków ze strony Unii Europejskiej, które sprowadzają się do wykształcenia odpowiedniego systemu gospodarowania środkami finansowymi, w tym w szczególności środkami pomocowymi. Prawidłowe podejście do audytu wewnętrznego powinno łączyć w sobie cechy nowego spojrzenia na funkcjonowanie państwa, zgodnie, z którym obywatelom zapewnia się usługi i dobra na najwyższym poziomie.

Konkluzje końcowe.

Recenzowana rozprawa opiera się na dobrze dobranej i wykorzystanej bazie literaturowej obejmującej ponad 100 pozycji.

Periodyzacja bazy literaturowej obejmuje cenne i inspirujące pozycje dogmatyki prawno-administracyjnej w szczególności prace: S.Fundowicza I.Lipowicz, M.Stahl, H.Izdebskiego, M.Kuleszy, oraz literaturę zagraniczną znajdującą odniesienie stosownie do potrzeb wynikających z problematyki merytorycznej pracy.

Rozprawa doktorska mgr Anny Łukaszuk napisana została z dużą dyscypliną w operowaniu precyzyjną terminologią prawniczą, chociaż zdarzają błędy (str. 82). Kończąc uwagi recenzyjne pragnę podkreślić, iż Autorka dokonała przekonującej analizy problematyki systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego.

W dysertacji umiejętnie została również pokazana ciągłość dorobku teoretycznego dotyczącego istoty pojęcia ryzyka i modeli zarządzania ryzykiem. Praca doktorska mgr Anny Łukaszuk zaprojektowana została na gruncie pogłębionej, uporządkowanej i dobrze przetworzonej wiedzy merytorycznej Autorki.

Reasumując podnoszę, iż przedłożona do recenzji rozprawa doktorska mgr Anny Łukaszuk stanowi oryginalne rozwiązanie ważnego problemu naukowego, a jej Autorka wykazała się wiedzą prawniczą, w szczególności w zakresie prawa administracyjnego.

Tym samym rozprawa doktorska mgr Anny Łukaszuk spełnia przesłanki art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003r o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki i może być przedmiotem dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Zamieszczone w recenzji krytyczne uwagi nie umniejszają wartości merytorycznej dzieła, lecz mają na celu usunięcie przeoczeń oraz uwypuklenie jedynie skrótowo przedstawionych przez Autorkę niektórych problemów.

W tym stanie rzeczy zwracam się z uprzejmą prośbą do Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

im. Jana Pawła II o przyjęcie rozprawy mgr Anny Łukaszuk, jako pracy doktorskiej
i dopuszczenie jej do publicznej obrony.

2017. Lecha'so Sudde