

Łódź, dnia 24 maja 2019 r.

Dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska, prof. UŁ
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

Recenzja

osiągnięć naukowych Doktora Ambrożego Mitusia, w tym rozprawy pt. *Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 2018, s. 367 oraz Jego aktywności naukowej, przygotowana dla celów postępowania habilitacyjnego

I

W wykonaniu uchwały Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 8 stycznia 2019 r. powołującej mnie w charakterze recenzenta w skład komisji habilitacyjnej w sprawie przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego dra Ambrożego Mitusia w dziedzinie nauk prawnych, w dyscyplinie prawo, przekazanej mi do wiadomości pismem Dziekana Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL z dnia 23 stycznia 2019 r., w związku z art 18 a 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 - zwana dalej "ustawą") w związku z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669), przedkładam - zgodnie ze swoją powinnością - ocenę osiągnięć naukowych Habilitanta z pozytywnym wnioskiem co do

spełnienia przez Niego wymagań określonych w art. 16 ustawy, przy uwzględnieniu przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. nr 196, poz. 1165).

II

Pan dr Ambroży Mituś, we wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego przedstawił jako swoje osiągnięcie naukowe pracę pt. "Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne". W świetle przepisu art. 16 ust. 1 ustawy, "Do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej lub artystycznej oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową lub artystyczną". Według art. 16 ust. 2, "Osiągnięcie, o którym mowa w ust. 1, może stanowić: 1) dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części, albo cykl publikacji powiązanych tematycznie; 2) zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne; 3) część pracy zbiorowej, jeżeli opracowanie wydzielonego zagadnienia jest indywidualnym wkładem osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego". Uważam, że osiągnięcie naukowe w postaci monografii poświęconej problematyce celu w administracji publicznej i prawie administracyjnym spełnia ustawowe kryterium znacznego wkładu autora w rozwój dyscypliny "prawo" w dziedzinie nauk prawnych. Do pozostałego dorobku badawczego habilitanta, uzyskanego po otrzymaniu stopnia doktora, odniosę się w dalszej części recenzji.

Temat ocenianej monografii został wybrany niezwykle trafnie. Recenzowana rozprawa stanowi pierwsze w literaturze polskiej opracowanie o charakterze monograficznym poświęcone w całości problematyce celu w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Dotychczas tematyka celu była podejmowana w piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego, a także nauki administracji raczej przyczynkowo, niejako "przy okazji" badań prowadzonych nad innymi pojęciami, instytucjami czy zasadami. Przykładowo, w obszarze nauki prawa administracyjnego pojęcie celu pojawia się jako pojęcie-narzędzie służące przede wszystkim konstruowaniu treści pojęcia administracji publicznej, dobra wspólnego oraz zadań publicznych; pojęcie celu pojawia się też w związku z badaniem kwestii uznania administracyjnego, czy też kryteriów kontroli i nadzoru. W nauce administracji pojęcie celu wiązane jest najczęściej z koncepcją racjonalizacji działalności administracji publicznej, problematyką planowania, kierownictwa i procesu decyzyjnego. Tymczasem ustawienie w centrum obszaru badawczego i poddanie szczegółowym analizom zagadnienia celu, w różnorodnych aspektach, jak uczynił to Habilitant, wydaje się nieodzowne na współczesnym etapie rozwoju nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Jego zamysł jest zatem ambitny, ma walor oryginalności, a rozprawa niewątpliwie wypełnia lukę w literaturze przedmiotu i można ją uznać za przedsięwzięcie w pewnym sensie nowatorskie.

Materia, którą zajmuje się Habilitant jest złożona, stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, w tym nauk prawnych, prakseologii, nauki administracji, nauk o zarządzaniu, nauk ekonomicznych i dlatego wymaga zespolenia dorobku nauki prawa administracyjnego z dorobkiem tych innych dyscyplin, a więc podejścia interdyscyplinarnego. Dr Ambroży Mituś takie właśnie kompleksowe podejście pre-

zentuje, podejmując jednocześnie próbę utrzymania się zasadniczo w obszarze nauk prawnych. Generalnie rzecz biorąc jest to próba udana.

W treści *Wprowadzenia* ocenianej pracy (s. 8 i n.) uzasadniono potrzebę podjęcia badań, określono **cele i zadania dysertacji** oraz przyjęte **metody badawcze**. Autor wskazuje, że "głównym zadaniem pracy jest określenie celu lub celów działania administracji publicznej i prawa administracyjnego, upewnienie się, że działanie administracji publicznej, jak i przepisy prawa administracyjnego, będące podstawą jej działania mają charakter celowy". Stawia przy tym tezę, że "cel odgrywa zasadniczą rolę w administracji publicznej i prawie administracyjnym, na gruncie którego ma charakter normatywny" (s. 9). W mojej ocenie dobór problemów badawczych zasługuje na aprobatę. Problemy te zostały wyartykułowane w 6 punktach: 1) ustalenie pojęcia celu na gruncie nauk prawnych, 2) określenie relacji między celem publicznym a dobrem wspólnym i interesem publicznym, 3) wykazanie normatywności celu, 4) ustalenie charakteru i istoty norm celowych, 5) określenie celu lub celów w aktach stanowienia prawa i działaniach administracji publicznej, 6) analiza rozwiązań prawnych zapewniających realizację celów w administracji publicznej.

Trudno nie zgodzić się z Habilitantem, który deklaruje, że realizacja wskazanego zamysłu badawczego będzie wymagała wyjścia poza ramy teorii prawa administracyjnego i podejścia interdyscyplinarnego z uwzględnieniem dorobku m.in. nauki administracji, prakseologii i nauk o zarządzaniu. Dr Ambroży Mituś podejmuje więc próbę "interdyscyplinarnego rozumienia podstawowych pojęć z obszaru administracji publicznej, w tym pojęcia celu, a co najmniej - stworzenia wspólnej płaszczyzny ich interpretacji". W konsekwencji przyjmuje On kolejną - nie budzącą raczej wątpliwości - hipotezę, że "nauka prawa administracyjnego musi przy-

swajać pojęcia i rozwiązania z zakresu innych nauk, a w szczególności nauk o zarządzaniu" (s. 9) i stawia, w tym kontekście pytanie, czy obecne rozwiązania prawne oraz siatka pojęciowa prawa administracyjnego są wystarczające. Jednocześnie Autor czyni dwa fundamentalne i słuszne zastrzeżenia: po pierwsze, odrzuca koncepcję prymatu celu i celowości nad treścią prawa, po drugie stwierdza, że "nie ma i nie może być prostego, automatycznego przełożenia rozwiązań z sektora prywatnego do sektora publicznego" (s. 10). W tym kontekście wprowadzie Autor zauważył, że administracja publiczna opiera się na zasadach, które nie obowiązują przedsiębiorców (wskazując przykładowo na zasadę solidaryzmu społecznego czy pomocniczości) ale przecież sedno rzeczy tkwi przede wszystkim w tym, że administracja publiczna, w przeciwieństwie do sektora prywatnego, nie działa w celu osiągnięcia zysku; przedsiębiorca działa w interesie własnym (prywatnym) natomiast administracja publiczna powołana jest do działania w interesie publicznym, na rzecz dobra wspólnego.

Tak naprawdę tezy, stawiane przez Habilitanta, nie są szczególnie nowe, czy odkrywcze, albowiem od dawna przedstawiciele nauk o zarządzaniu, prakseologii, nauki administracji i nauki prawa administracyjnego głoszą pogląd o potrzebie sprawnego, a więc zwłaszcza skutecznego (celowego) i efektywnego funkcjonowania administracji publicznej (m.in. H. Fayol, T. Kotarbiński, J. Starościak, W. Dawidowicz, Z. Leoński, E. Knosala, J. Łukasiewicz, J. Supernat). Podstawowego waloru ocenianej pracy upatruję raczej w odkryciu nowej, oryginalnej perspektywy badawczej, która obejmuje wyeksponowanie zagadnienia celu w administracji publicznej i prawie administracyjnym, jako osobnego przedmiotu analizy naukowej, kompleksowym podejściu do wybranej problematyki i usystematyzowaniu rozważań w tej materii.

Metody badawcze zastosowane w dysertacji są adekwatne do założeń przyjętych przez Autora. Założenie wywodzące się m.in. z myśli Franciszka Longchamps'a, że administracja publiczna należy do dwóch światów - "świata prawa i świata organizacji" i stanowi "układ normatywny zanurzony w rzeczywistości", prowadzi Autora w kierunku ujęcia problematyki celu zgodnie z metodą "od ogółu do szczegółu". Poszczególne zagadnienia, zwłaszcza w rozdz. I, III i VII monografii, analizuje On stosując ujęcie najbardziej ogólne, tzn. wychodząc z punktu widzenia prakseologii oraz teorii organizacji, aby następnie sięgnąć do dorobku nauki administracji, a na końcu podejmuje próbę implementowania tak poczynionych ustaleń na grunt nauki prawa administracyjnego. Habilitant deklaruje, że Jego praca wpisuje się w teorię prawa administracyjnego i generalnie rzecz biorąc ten zamysł udało się zrealizować. W monografii dominują rozważania teoretycznoprawne, doktrynalne, uwzględniające w szerokim zakresie literaturę przedmiotu, ich wartość dodatkowo wzmacnia odpowiednie wyeksponowanie aspektów aksjologicznych, natomiast w stosunkowo skromniejszym zakresie badany jest materiał normatywny z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej. Wyraźnie zaznaczone są wątki pogranicza prawa administracyjnego i nauki administracji, często z przewagą tych ostatnich.

Oceniana **dysertacja ma w miarę przejrzystą konstrukcję**. Została podzielona na 9 rozdziałów, zawiera *Wprowadzenie*, *Zakończenie*, *Bibliografię* oraz - co w pracach tego rodzaju rzadkość - *Indeks nazwisk*. Tematyka poszczególnych rozdziałów i wprowadzony w ich ramach podział treści na mniejsze jednostki redakcyjne generalnie rzecz biorąc stanowią logiczny układ. Niekiedy jednak odnieść można wrażenie, że Autor ma pewien kłopot z podziałem treści pomiędzy jednostki redakcyj-

ne rozprawy. Na przykład, mam wątpliwości co do wzajemnego usytuowania rozdziałów drugiego i czwartego i relacji między ich zawartością treściową. W rozdziale drugim pomieszczono rozważania na temat celu publicznego, dobra wspólnego i interesu publicznego. We wstępnej części pracy Autor jeszcze nie definiuje administracji publicznej, czyni to - dość pobieżnie i skrótowo - dopiero w podrozdziale pierwszym rozdziału czwartego, gdzie w ramach tematu: "Cel jako kategoria działania administracji publicznej" prezentuje kwestię "celu w definicjach administracji publicznej". W nauce prawa administracyjnego definiowanie administracji publicznej, zwłaszcza w ujęciu przedmiotowym, a więc z naciskiem na działanie, jest zawsze ściśle powiązane ze wskazaniem jednej z najistotniejszych cech owego działania czyli działania dla dobra wspólnego, w interesie publicznym. Ujęcie omawianych kwestii w odrębnych rozdziałach dodatkowo odseparowanych rozdziałem trzecim o celowościowych paradygmatach administracji publicznej, nie przyczyniło się do trafnego rozłożenia akcentów i w rezultacie można odczuwać obawę, że kluczowemu dla tematyki rozprawy pojęciu administracji publicznej poświęcono zbyt mało uwagi.

Cały tekst rozprawy wraz z wszelkimi wykazami liczy 367 stron, merytoryczna treść mieści się na 313 stronach, co zważywszy na przekrojowy charakter tematu, świadczy o zachowaniu dyscypliny pisarskiej. Koncentrując się na zagadnieniach związanych z przedmiotem rozprawy, Autor przedstawił pracę zasadniczo wolną od zbędnych wątków i nie wykracza poza zarysowane tytułem granice. Lekturę dzieła do pewnego stopnia utrudnia natomiast brak podsumowania treści pomieszczonych w poszczególnych rozdziałach. Habilitant niejednokrotnie ogranicza się do rekonstrukcji stanowisk, unikając wyrażenia własnego poglądu, wprawdzie zdarza się, że formułuje pewne uwagi mające w zamierzeniu podsumować jakiś fragment rozważań, ale nie czyni tego konsekwentnie, co

musi wywoływać u czytelnika poczucie niedosytu. Z drugiej strony, rozumie rozterkę Autora i intencję, aby uniknąć powtarzania dokonanych ustaleń w części podsumowującej pracę. Zwięzłe, treściwe podsumowanie, ujęte w 14 punktach, znalazło się w siedmiostronicowym *Zakończeniu*.

Rozważania Habilitanta dotyczą ogromnej liczby problemów. Nie sposób się do nich wszystkich ustosunkować. Ograniczę się zatem do podkreślenia przymiotów rozprawy i skierowania pod adresem Autora uwag polemicznych.

Rozdział pierwszy monografii, zatytułowany "O celu i działaniu", ma charakter wprowadzający. Czytelnik znajduje tu przegląd poglądów autorów z obszaru nauk społecznych (filozofii, psychologii, prakseologii, nauk o zarządzaniu, nauki administracji i nauki prawa administracyjnego) na istotę celu. Ujmując cel jako wartość, Habilitant trafnie uwypukla, że "w sferze tworzenia prawa cel jawi się jako pewna wartość, którą ustawodawca chce pomnażać, ochraniać itp., a administracja publiczna jest obowiązana ten cel (wartość) realizować (ustalać, konkretyzować)" (s. 27). Zwłaszcza interesująca jest przeprowadzona w tym rozdziale analiza stanowisk prezentowanych w doktrynie prawa na temat powiązania celu z wartościami, a także na temat celu prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego, które "jest tworzone dla realizacji pewnych wartości i samo w sobie jest wartością". Natomiast niezbyt przekonujące jest stanowisko Autora w kwestii potrzeby rozróżnienia między celami i celami wartościami, tym bardziej, że wydaje się On podzielać pogląd Jerzego Wróblewskiego, że każdy prawodawca realizuje swe cele jako wartości. W tym kontekście pojawia się rola tworzonego i rozwijanego przez prawo systemu aksjologicznego, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia kon-

fliktu między wartościami - celami (realizacja jednej wartości wyklucza lub utrudnia realizację innej). Uważam, że byłoby pożyteczne poświęcenie temu zagadnieniu więcej uwagi np. w rozdziale piątym lub następnym.

W końcowej części podrozdziału pierwszego Habilitant przeprowadził klasyfikację celów wykorzystując przede wszystkim dorobek nauki administracji i nauk o zarządzaniu; uwzględnił też m.in. dokonania w tym zakresie Piotra Szreniawskiego (*Nauka o polityce administracji*). Dość zaskakujące jest stwierdzenie Habilitanta, że "wydaje się, że w administracji publicznej w ogóle **nie powinno się mówić** (podkr. E.O.-Sz.) o istnieniu celów sprzecznych" gdyż "jej działalność jest motywowana realizacją celu publicznego i ma służyć urzeczywistnianiu dobra wspólnego" (s. 38). Gwoli ścisłości, zapewne Autorowi chodziło o to, że **nie powinno być** celów sprzecznych. Z takim ujęciem oczywiście trzeba się zgodzić, ale takie ujęcie nie wyklucza występowania w rzeczywistości konfliktów między celami, o czym przecież "powinno się mówić" bo jest to ważny problem badawczy. Autor zresztą wspomina dalej o konflikcie między celami - wartościami, o celach konkurencyjnych, gdy osiągnięcie jednego celu wyklucza osiągnięcie innego.

W podrozdziale drugim rozdziału pierwszego znajdujemy rozważania poświęcone istocie działania. Zostało określone pojęcie działania w ścisłym powiązaniu z celem, Autor stawia retoryczne pytanie, czy każde działanie jest celowe i udziela odpowiedzi, że tylko takie działanie, które jest ukierunkowane na osiągnięcie celu (s. 42). To oczywiście trafna wypowiedź, warto w tym miejscu przypomnieć o ustaleniach, które na gruncie prakseologii poczynił Tadeusz Kotarbiński - wyraźnie oddzielając działania skuteczne, tzn. celowe, od działań przeciwskutecznych (utrudniające osiągnięcie celu, oddalające od celu) i działań obojętnych z punktu widzenia skuteczności. Pewne wątpliwości wywołuje natomiast

podejście do zagadnienia środków działania. Pojęcie "środki działania" jest wieloznaczne. Autor operuje nim dość swobodnie i nie jest konsekwentny w przypisywaniu mu treści: raz używa tego pojęcia w znaczeniu celów pośrednich, a innym razem w znaczeniu zasobów używanych w działaniu (tzw. zasoby ludzkie i zasoby materialne, rzeczowe), najczęściej utożsamia środki działania z prawnymi formami działania administracji oraz instrumentami działania administracji. W tym właśnie punkcie podrozdziału drugiego - raczej zbędnie - został wprowadzony wątek metod działania administracji (por. s. 52), skoro Autor zdecydował się scharakteryzować problematykę metod działania w osobnym punkcie (pkt 1.2.3). I jeszcze jedna uwaga, nie da się mówić o metodach działania administracji w oderwaniu od prawnych form, więc w rezultacie Habilitant miał kłopot z rozdzieleniem treści zawartych w punktach drugim i trzecim. To wszystko sprawia, że tok wywodów w drugim podrozdziale jest dla czytelnika mało klarowny.

Rozdział drugi obejmuje problematykę celu publicznego, dobra wspólnego i interesu publicznego. Uwzględniając przedstawione wyżej polemiczne uwagi trzeba podkreślić, że koncepcja tego rozdziału, który ma kluczowe znaczenie dla tematyki pracy, jest logiczna. Habilitant wychodzi od pojęcia celu publicznego, następnie poszukuje celu wspólnego najwyższego w hierarchii (dobra), podejmuje analizę treści pojęcia dobra wspólnego, by w części końcowej odnieść się do pojęcia interesu publicznego w kontekście dobra wspólnego. Habilitant zasadnie podniósł, że istnieje trudność z definiowaniem tych pojęć wynikająca z występujących między nimi powiązań i ich wzajemnego przenikania.

Najwięcej uwagi poświęcono zagadnieniom dobra wspólnego i interesu publicznego. Wartościowe są dywagacje na temat dobra wspólnego i zasady dobra wspólnego - Autor ukazał poglądy przedstawicieli nauk

prawnych, zwłaszcza nauki prawa administracyjnego i konstytucyjnego, odwołując się w niezbędnym zakresie do dorobku orzeczniczego TK oraz filozofii i społecznej nauki Kościoła. Za Marianem Zdybem i innymi autorami przyjął trafne założenie, że dobro wspólne jest wartością syntetyzującą inne wartości, stanowi naczelny cel istnienia wspólnoty państwowej oraz źródło szczegółowych celów i zadań państwa. W podrozdziale trzecim Habilitant przeprowadził dość sumienną kwerendę poglądów doktryny prawa administracyjnego dotyczących pojęcia interesu publicznego. W kwestii rozróżnienia pojęć dobra wspólnego i interesu publicznego Habilitant odwołał się do poglądów przytoczonych w krótkim podsumowaniu na s. 89 - 90, podkreślając, że "dobro wspólne wytycza ramy aktu prawotwórczego, natomiast interes publiczny jest wartością występującą w prawie administracyjnym i uwzględnianą zwłaszcza w aktach stosowania prawa". Trafnie też przytoczono myśl, że "pojęcie interesu publicznego nie wyczerpuje pojęcia dobra wspólnego, może natomiast występować jako jego istotny składnik i warunek urzeczywistnienia" (s.90). W nauce prawa administracyjnego sprecyzowanie owych pojęć i wytyczenie między nimi granicy jest ciągle przedmiotem dyskusji; trudno więc oczekiwać od Habilitanta, że dokona jednoznacznej delimitacji kończącej wszelkie kontrowersje.

Rozdział trzeci, zatytułowany *Celowościowe paradygmaty administracji publicznej*, ma również charakter wprowadzający; zawiera rozważania poświęcone trzem kwestiom: administracji jako organizacji celowej; administrowaniu traktowanemu jako proces realizacji celów; twórczemu i racjonalnemu działaniu administracji. Zasadnicze pytanie, które Autor tu postawił: "czy administracja publiczna ma charakter celowy?" jest pytaniem retorycznym (s. 95) i dalsze dywagacje, prowadzone w znacznej części na gruncie nauki administracji i teorii organizacji, skądinąd intere-

sujące, mają charakter spekulatywny. Wielość wątków poruszonych w omawianym rozdziale czyni go mało czytelnym, aczkolwiek rozumiem, że Habilitant starał się stworzyć jak najszersze tło dla rozważań w dalszych rozdziałach, które zasadnie traktuje jako dotyczące sedna problematyki celu w administracji publicznej i w prawie administracyjnym.

Rozdział czwarty dotyczący celu jako kategorii działania administracji publicznej, zawiera w podrozdziale pierwszym rozważania na temat celu w definicjach administracji publicznej (pewne zastrzeżenie do tego fragmentu zgłosiłam wcześniej). Podrozdział drugi traktuje o źródle (czy raczej źródłach?) celów administracji publicznej. Podzielam stanowisko Habilitanta, że cele te są wyznaczane normatywnie, a ich treść jest rekonstruowana głównie z przepisów określających zakres, cele i kierunki działań organów, przepisów nakazujących realizację zadań publicznych, przepisów materialnoprawnych upoważniających do konkretyzacji normy w procesach stosowania prawa (s. 127). To oznacza, że cele i kierunki działań administracji publicznej są zawarte w regulacjach ustrojowych i materialnoprawnych. W tym miejscu czytelnik nie znajduje jeszcze charakterystyki owych regulacji, a tylko ogólne stwierdzenie, że "konieczność realizacji celów wynika zatem z ustaw" (s. 131). Rozwinięcie wątku dotyczącego rodzaju norm prawnych formułujących cele organów administracji publicznej znajdujemy w rozdziale piątym, gdzie jest mowa nie tylko o normach generalno-abstrakcyjnych, ale także o normach indywidualno-konkretnych, normach - wytycznych, dyrektywach o niestanowczym charakterze (np. zalecenia) oraz o stwierdzeniach faktycznych (s. 170). W tym kontekście Autor nadmienia w przypisie, że działania administracji publicznej są także wyznaczane politycznymi celami państwa, nie zajął jednak w tej kwestii stanowiska (s. 128). Więcej uwagi poświęca natomiast znaczeniu wykładni celowościowej w prawie administracyj-

nym, wchodząc tym samym w problematykę ujętą w rozdziale piątym (podrozdział 3 - *Cel a wykonywanie (stosowanie prawa)*).

Jako interesujące oceniam rozważania na temat funkcji i zadań administracji publicznej w zestawieniu z jej celami. Jest to materia złożona, a wymienione pojęcia są używane w różnych znaczeniach i kontekstach, które Autor starał się uchwycić relacjonując poglądy przede wszystkim doktryny prawa administracyjnego. Zgadzam się z końcową konkluzją, że należy odróżniać pojęcie celu od pojęcia zadań i funkcji administracji (s. 144). Z pewnością nie są to pojęcia tożsame.

Rozdział piąty, zatytułowany *Kategoria celu w prawie administracyjnym*, zawiera rozważania nieco wykraczające poza granice wyznaczone tym tytułem - Autor słusznie rozpoczyna analizę od kwestii celów i funkcji prawa jako takiego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa administracyjnego. Stwierdza, że prawo jako całość ma swój cel i ukazuje prawo jako instrument do osiągnięcia określonych celów, w tym także celów o charakterze pozaprawnym (społecznych, politycznych) równocześnie dystansując się od takiej jego instrumentalizacji (zarówno w sensie stanowienia, jak i stosowania), że podmiot posługujący się prawem nie jest związany prawem; słusznie zostało przytoczone stanowisko A. Błasia, że takie traktowanie prawa przeczy zasadzie państwa prawa (s. 146). Trafna jest też teza, że celem prawa powinna być realizacja celu najwyższego, czyli urzeczywistnianie dobra wspólnego oraz zapewnienie sprawiedliwości, porządku w społeczeństwie, realizowanie wartości moralnych, bezpieczeństwo prawne (choć można zakładać, że są to elementy wchodzące w skład ogólniejszej kategorii dobra wspólnego). W dalszej kolejności Habilitant charakteryzuje cel w kontekście stanowienia prawa w oparciu o dorobek teorii i filozofii prawa oraz nauki prawa administracyjnego. Autor analizuje poglądy w tej materii i podkreśla, że prawo

(normy prawne) służy urzeczywistnianiu określonych wartości, każda norma ma charakter celowy, a to pokazuje ścisły związek celowości z legalnością. Trafnie wywodzi, że przedsięwzięcia legislacyjne mają służyć osiągnięciu celów trwałych i zgodnych z konstytucyjną ideą dobra wspólnego i nie mogą być wykorzystywane do osiągnięcia partykularnych korzyści. Zwraca uwagę, że gdy prawodawca w konkretnej regulacji prawnej dąży do realizacji wielu celów mogą one pozostawać ze sobą w relacji zgodności, neutralności albo konfliktu, a rozstrzygnięcie tych konfliktów na etapie stanowienia prawa następuje przez hierarchizację celów przez prawodawcę, na etapie wykonywania czy stosowania prawa czynią to organy władzy w ramach swych kompetencji (s. 160). Tu właśnie upatruję, sygnalizowanej wcześniej, potrzeby rozwinięcia owego wątku.

W końcowej części tego rozdziału Habilitant zajął się analizą celu w kontekście "wykonywania (stosowania prawa)". *Nota bene* (być może na skutek przeoczenia stosownego fragmentu tekstu) nie znajduję w ocenianej rozprawie określenia relacji między wykonywaniem i stosowaniem prawa, wydaje się, że te pojęcia traktowane są jako synonimy, co nie zasługuje na akceptację. Zaslugą Habilitanta jest wyeksponowanie tak istotnych problemów jak "legalność celu", uznanie administracyjne, ustalanie celu w drodze wykładni, miarkowanie władztwa administracyjnego, wybór sposobu osiągnięcia celu i środków ku temu prowadzących (pozostających w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu i znajdujących uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii). Niestety wymienione kwestie zostały w większości jedynie zasygnalizowane, szkoda, że Autor nie pokusił się o ich nieco bardziej pogłębioną analizę. Oczywiście trudno oczekiwać, ze względu na rozległość i kontrowersyjność materii, objęcia, w ramach jednego rozdziału pracy, przedmiotem wnikliwych rozważań pełnego spektrum uwikłanych problemów.

W rozdziale szóstym zatytułowanym *Normatywność celu - normy celowościowe* Habilitant stawia pytania: "czy cel jest wskazany w przepisach prawnych? Czy cel jest określony precyzyjnie, ogólnie, czy szczegółowo? Czy cel wymaga określonego zachowania? Czy cel wyraża powinność określonego zachowania, tj. nakaz lub zakaz albo tylko przyzwolenie określonego zachowania?". Abstrahując od wątpliwości co do sformułowania pierwszego z wymienionych pytań, za mankament uznaję brak wskazania, co Autor rozumie przez "normatywność celu" bowiem przywołanie definicji autorstwa Bartosza Brożka, że jakaś "reguła postępowania jest normatywna, jeżeli stanowi obiektywną rację działania" niewiele wyjaśnia. Ten niedostatek rzutuje na całość dalszych rozważań. Nie wiadomo także, jak Autor postrzega relacje między normatywnością celu a normami celowościowymi. W istocie rzeczy w tej części dysertacji prowadzone jest analiza problematyki norm celowościowych. Habilitant dochodzi do trafnej konkluzji, że wskazanie w ustawie celu do osiągnięcia ma charakter normatywny; znamienne jest, że już na wstępie rozważań w omawianym rozdziale Habilitant zakłada "normatywność celu" (s. 178). Poza tym wcześniej, w podrozdziale pierwszym rozdziału 5, wyraźnie wskazano, że: "Niezależnie od rodzaju każda z regulacji administracyjnoprawnych wyznacza cele do realizacji" (s. 152).

Mało klarowne są rozważania, które mają prowadzić do udzielenia odpowiedzi na inne z pytań postawionych w tym fragmencie rozprawy, mianowicie czy normy zobowiązujące do osiągnięcia określonego celu są normami prawnymi? Autor odwołuje się przy tym w pierwszej kolejności do dorobku teorii prawa (m.in. Z. Ziemińskiego i K. Opałka), który wydaje się w tym kontekście nieprzystający. Habilitant wyróżnia normy postępowania i dyrektywy celowościowe (prakseologiczne), w kolejnym podrozdziale normy programowe (zawarte w Konstytucji) i te określa też jako dyrektywy stanowcze i normy celowe *sensu stricto*, do których zali-

cza "cele zawarte w ustawach i aktach podustawowych" (s. 187 i n.). Odwołując się do dorobku nauki prawa administracyjnego przytacza inne klasyfikacje norm i wprowadza nowe pojęcia jak: normy celowościowe, kierunkowe, zadaniowe, planowe, techniczne, kompetencyjne, parametryczne, programujące. Jednak rozważania te, wartościowe w warstwie poznawczej, nie do końca mają walor porządkujący i sprawiają wrażenie pewnej przypadkowości. W kontekście pytań postawionych na początku omawianego rozdziału szczególnie istotny wydaje się podrozdział trzeci dotyczący norm zadaniowych i norm planowych. W nauce prawa administracyjnego dyskusyjna jest kwestia charakteru postanowień (norm) planowych zawartych w planach, programach i strategiach, współcześnie raczej powszechnie panuje pogląd, że większości planów, programów, strategii nie można zakwalifikować do kategorii aktów prawotwórczych (normatywnych). Szkoda, że Habilitant nie odniósł się tutaj do tej kluczowej kwestii, skoro postawił problem normatywności celu.

Rozdział siódmy dotyczy celowościowych zasad działania administracji publicznej. Habilitant trafnie odwołuje się do twórczości J. Supernata, cytując Jego pogląd, że w tych przypadkach "gdy norma prawna określa tylko (...) cel, który ma być osiągnięty, pozostawiając administracji swobodę co do tego «jak działać», o doborze zasobów i środków działania (celów pośrednich) oraz o kolejności ich stosowania powinny decydować zasady prakseologiczne" (s. 207). Habilitant uznał za zasady (kryteria) prakseologiczne sprawność, efektywność i jakość; przy czym niekiedy zasady (kryteria) określa też mianem dyrektyw. Wydaje się, że zamienne używanie tych pojęć nie jest właściwe. Zasady i kryteria działania to nie są kategorie tożsame. Warto w tym zakresie odwołać się do dorobku twórcy prakseologii Tadeusza Kotarbińskiego, który wprowadził

pojęcie sprawności działania, "dobrej roboty"¹. Oceny, czy działanie jest sprawne i w jakim stopniu jest sprawne, dokonuje się przy pomocy kryteriów, inaczej cech, działania sprawnego. Podstawowe cechy według Kotarbińskiego to skuteczność, korzystność, ekonomiczność, który poza tym wyróżnił wiele kryteriów dodatkowych. Czym innym są natomiast zasady (inaczej dyrektywy) działania sprawnego, które wskazują w jaki sposób należy działać, aby działanie było sprawne, czyli odznaczało się wskazanymi cechami. Z lektury ocenianego rozdziału wynika, że Autorowi chodzi więc o cechy, a nie o zasady działania. Autor nawiązuje wprawdzie do teorii Kotarbińskiego (s. 210 - 212), jednak nie jest konsekwentny w stosowaniu jej ustaleń. Na pierwszy plan (podrozdział 1.) Habilitant wysunął kwestię efektywności, wskazując przy tym, że jeśli wynik (skutek) działania był zamierzony to mamy do czynienia z działaniem nie tylko efektywnym, ale i skutecznym, natomiast jeżeli wynik (skutek) był niezamierzony, to mamy do czynienia tylko z działaniem efektywnym (s. 207). Wiązanie efektywności z działaniami o skutkach niezamierzonych, wydaje się zabiegiem ryzykownym w odniesieniu do działań administracji publicznej, których wyniki (skutki) powinny być z założenia zamierzone. Sformułowanie tytułu drugiego podrozdziału "*Sprawność (skuteczność) działania jako determinanta osiągnięcia celu*" stanowi kolejny dowód na brak konsekwencji w posługiwaniu się siatką pojęciową z zakresu prakseologii. W efekcie czytelnikowi, usiłującemu zrekonstruować rozumowanie Autora, przybywa znaków zapytania i wątpliwości.

Rozdział ósmy zatytułowany "*Realizacja celów i zadań*" jest najobszerniejszy, składa się z trzech podrozdziałów, poświęconych kolejno problematyce: zadań i celów oraz mierników ich realizacji; kierowania i kontroli realizacji celów oraz procesowi decyzyjnemu w realizacji celów.

¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1973, s. 404 i n.

Należy zgodzić się z poglądem, że "podmioty administracji publicznej, wyznaczając cele, zadania i działania służące osiągnięciu celów, muszą to czynić w zgodzie z zasadą legalizmu i praworządności, pamiętając o swej służebnej roli" (s. 234). Trafnie pisze Autor, że administracja w ramach obowiązującego ustawodawstwa wyznacza, a ściślej konkretyzuje cele normatywne albo wyznacza (formuluje) cele faktyczne (s. 239 - 240). Natomiast mam wątpliwości, czy - w ślad za poglądem przedstawicieli nauk o zarządzaniu - można zadania publiczne sprowadzić do kategorii usług (administracyjnych, społecznych i technicznych); w tej materii potrzebny byłby jednak komentarz Autora (s. 236). Problematyczny wydaje się również podział aktywności administracji na dwa obszary - sferę działalności organizatorskiej i sferę realizacji zadań publicznych, zważywszy, że administracja publiczna (w ujęciu przedmiotowym) pojmowana jest jako działalność mająca na celu realizację zadań publicznych, czego wcześniej Autor zdawał się nie kwestionować (por. s. 241 i np. s.123). Jest to, jak sądzę, wynik zastosowania w tym przypadku nieprecyzyjnej terminologii. Rozważania w dalszej części rozdziału, które traktują o kwestiach kierowania oraz kontroli realizacji celów i zadań administracji oceniam jako interesujące i inspirujące.

Rozdział dziewiąty, ostatni, dotyczy kontroli zarządczej jako systemu zapewnienia realizacji celów i zadań. Czytelnik nie znajdzie tu bliższej charakterystyki systemu kontroli zarządczej, natomiast szczególną uwagę poświęcono standardom kontroli zarządczej oraz planowaniu działalności i aktom planowania. Rozważania te korespondują i częściowo pokrywają się z rozważaniami z rozdziału szóstego, gdzie poddano analizie problematykę norm planowych, a także z rozważaniami z rozdziału poprzedzającego (ósmego), gdzie mowa jest o kontroli i kryteriach realizacji celu, w tym o kontroli zarządczej. Wypada zgodzić się z końcowym

stwierdzeniem, że "Dzięki systemowi kontroli zarządczej, którego ważnym komponentem jest planowanie, funkcjonowanie systemu administracyjnego jest ukierunkowane na optymalizację realizacji celów zewnętrznych (s. 312). Niemniej, w moim przekonaniu, bardziej wartościowe byłoby ujęcie tej ważnej materii kontroli realizacji celów i zadań administracji publicznej w szerszym wymiarze, w sposób bardziej kompleksowy, z uwzględnieniem także m.in. kontroli społecznej.

Rozprawę wieńczy **Zakończenie**, zwięzłe i zawierające na kilku stronach - ujęte w punktach - podsumowanie przeprowadzonych badań. Jest to istotna część rozprawy także z uwagi na, sygnalizowany przeze mnie wcześniej, brak podsumowania w poszczególnych rozdziałach. Wnioski zawarte w *Zakończeniu* dowodzą, że cele, które wstępnie postawił Habilitant zostały w tych badaniach osiągnięte, zaś sformułowane hipotezy potwierdzone, na czele z podstawową hipotezą, że "prawo administracyjne i cała działalność administracji publicznej jest przepełniona kategorią celu" (s. 319).

Sumując stwierdzam, że przedstawione wyżej krytyczne wątki mają głównie charakter polemiczny i nie umniejszają ogólnie pozytywnej oceny rozprawy Pana dr. Ambrożego Mitusia. Wysoko oceniam zarówno merytoryczną, jak też formalną stronę rozprawy. Ma ona charakter teoretyczny, prezentuje problematykę celu w działalności administracji publicznej i w prawie administracyjnym w ujęciu doktrynalnym, w oparciu o solidnie przeprowadzony przegląd poglądów i stanowisk formułowanych w literaturze z zakresu prawa administracyjnego i po części prawa konstytucyjnego, nauki administracji oraz z zakresu nauk o organizacji i zarządzaniu. Badania te mają charakter interdyscyplinarny i pozwalają na

ustalenie oraz w znacznym stopniu uporządkowanie dotychczasowego stanu wiedzy odnoszącej się do problematyki celu w przestrzeni administracji publicznej. Autor podjął trud "okiełznania" trzeba przyznać nader trudnej do ogarnięcia i zróżnicowanej materii, z którą się mierzy w swej dysertacji. Warto zauważyć, że rekonstrukcja stanowisk i poglądów sama w sobie nabiera tu kreatywnego charakteru jako próba stworzenia interdyscyplinarnej syntezy kluczowych problemów administracji. Zastosowane metody badawcze są adekwatne do założonego celu rozprawy, dominuje ujęcie doktrynalne, a w niezbędnym zakresie wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną. Autor zajmuje się problemami uniwersalnymi, nie ogranicza aktywności badawczej do szczegółowo określonych odcinków rzeczywistości społecznej

Rozprawa unaocznia erudycję Habilitanta, której daje wyraz prezentując poglądy całej plejady autorów; na szczególne podkreślenie zasługuje rzetelność Habilitanta w zakresie poszanowania praw autorskich. Recenzowana rozprawa wzbogaca literaturę z zakresu nauk administracyjnych i ma istotne walory poznawcze.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, że rozprawa Pana dr. Ambrożego Mitusia pt. *Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne* stanowi znaczny wkład Autora w rozwój dyscypliny "prawa" usytuowanej w obrębie nauk prawnych i odpowiada znamionom ustawowej przesłanki kwalifikującej do uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

III

Moja ocena aktywności naukowej dr. Ambrożego Mitusia jest pozytywna. Dorobek naukowy Habilitanta po uzyskaniu stopnia doktora w 2005 roku obejmuje przedstawioną wyżej monografię habilitacyjną oraz 49 publikacji w postaci: rozdziałów w pracach zbiorowych w liczbie 36, w tym jeden we współautorstwie, artykułów naukowych w liczbie 7 oraz publikacji o innym charakterze w liczbie 6, w tym - 5 wieloautorskich, zawierających analizy instytucjonalne gminy, powiatu, miasta na prawach powiatu oraz słownik pojęć związanych z polityką rozwoju.

Warto odnotować, że w dorobku Habilitanta zdecydowanie przeważają prace przygotowane samodzielnie.

Główne miejsce w tym dorobku zajmują publikacje dotyczące kontroli zarządczej, zamówień publicznych, prawnych uwarunkowań działalności gospodarczej. Badania wymienionych zagadnień czynione są z dużą znajomością rzeczy.

Na uwagę zasługują również wartościowe opracowania, będące efektem zainteresowań naukowych Habilitanta problematyką zadań samorządu terytorialnego, m.in.:

- *Zakres zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego,*
- *Istota wykonywania zadań publicznych z zakresu gospodarki komunalnej,*
- *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej,*
- *Zlecenie wykonywania zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi,*
- *Cele i zadania samorządu terytorialnego oraz mierniki ich realizacji,*

- *Ramy prawne wyznaczania i realizacji celów przez jednostki samorządu terytorialnego - zarys problematyki,*
- *Tworzenie i funkcjonowanie państwowych i samorządowych instytucji kultury,*
- *Działalność bibliotek samorządowych - rodzaje i zasady prowadzenia.*

Generalnie rzecz biorąc, dorobek badawczy Habilitanta z okresu po uzyskaniu przez Niego stopnia doktora jest rozległy i różnorodny, tak w aspekcie merytorycznym, jak też form wypowiedzi. Oprócz rozdziałów w dziełach zwartych, wydanych pod redakcją innych osób i artykułów w czasopismach naukowych, obejmuje też opracowania o charakterze implementacyjnym, raporty i ekspertyzy z reguły przygotowywane w zespołach wieloautorskich (między innymi poradniki: dla instytucji otoczenia biznesu, dla publicznych służb zatrudnienia, dla jednostek samorządu terytorialnego z zakresu kontroli zarządczej). Przedstawione publikacje o charakterze naukowym odznaczają się dobrym poziomem i zasługują na pozytywną ocenę. Teksty o charakterze popularyzatorskim zostały przygotowane na właściwym poziomie merytorycznym i z należytą starannością.

Na kolejne elementy osiągnięć Habilitanta składają się: udział w projektach wspólnotowych i krajowych oraz prowadzenie licznych warsztatów i szkoleń. Ponadto Habilitant przejawia aktywność naukową w czynnym uczestnictwie w 41 konferencjach, sympozjach i seminariach naukowych, czego wyrazem jest 17 wygłoszonych referatów. Był inicjatorem i współorganizatorem ogólnopolskiej konferencji naukowej.

Habilitant posiada też znaczny dorobek dydaktyczny. W ramach zatrudnienia w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie (UEK) prowadzi wykłady i ćwiczenia z różnych przedmiotów, w tym z prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego,



wstępu do prawoznawstwa, prawa zamówień publicznych. Jest kierownikiem studiów podyplomowych "Administracja" oraz "Gospodarka i Administracja Publiczna". Ponadto czynnie uczestniczy w pracach organizacyjnych na rzecz UEK.

IV. Konkluzja

Uwzględniając warunki ustawowe, stawiane osobom ubiegającym się o stopień naukowy doktora habilitowanego uważam, że Pan dr Ambroży Mituś spełnia przewidziane prawem wymogi. Przedstawione przez Habilitanta osiągnięcie naukowe w postaci rozprawy pt. "Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne", Warszawa 2018 stanowi znaczny wkład Autora w rozwój dyscypliny prawo w obrębie nauk prawnych. Pozostały dorobek badawczy, dydaktyczny i popularyzatorski dr. Ambrożego Mitusia należy uznać za zadowalający.

Mając powyższe na względzie uważam, że zachodzą przesłanki określone w ustawie z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki do nadania Panu dr. Ambrożemu Mitusiowi stopnia naukowego doktora habilitowanego.



Dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska, prof. nadzw. UŁ