

Dr hab. Marek Mączyński, prof. UJ
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński

RECENZJA

rozprawy doktorskiej

Pani mgr Katarzyny Hady-Głowiak

**pt. Administracyjno-prawne aspekty audytu wewnętrznego
w administracji samorządowej**

Podstawa prawna

Niniejsza recenzja została sporządzona w związku z uchwałą Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie z dnia 23 września 2025 roku powołującą mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Katarzyny Hady-Głowiak wszczętym w dniu 12 września 2025 r.

W ślad za wyznaczaniem mi funkcji na recenzenta w przedmiotowym postępowaniu poproszono mnie o dokonanie oceny wyżej wymienionej rozprawy doktorskiej oraz określenie czy rozprawa niniejsza spełnia wymogi określone w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. (tj. Dz. U. 2024 r., poz 1571, z późn. zm.) i uzasadnia dopuszczenie Pani mgr Katarzyny Hady-Głowiak do publicznej obrony, o czym zostałem poinformowany pismem z dnia 4 września 2025 r. (L.dz. RDC.600.60P.2.2024) podpisanym przez Dyrektora Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, prof. dr hab. Stanisława Popka.

W związku z powyższym działając zgodnie z art. 190 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przedkładam niniejszą recenzję.

Uwagi wstępne.

Przedłożona do oceny rozprawa doktorska autorstwa Pani mgr Katarzyny Hady-Głowiak liczy 370 stron tekstu i składa się z czterech rozdziałów opatrzonych wstępem i zakończeniem oraz uzupełnionych wykazami skrótów, aktów prawnych, literatury (bibliografią), wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, stron internetowych (netografią), orzeczeń sądowych i innych. Poszczególne rozdziały podzielone są w sposób czytelny i logiczny na podrozdziały, których liczba waha się od 3 do 7 w każdym z rozdziałów, oraz punkty w ramach podrozdziałów. Ponadto każdy z rozdziałów zakończony jest odrębnym podsumowaniem.

Sporządzona ocena przedstawionego opracowania naukowego zawiera w szczególności takie elementy jak: temat pracy, cel i podstawowe cele pracy, wykorzystane metody badawcze, strukturę i objętość rozprawy, ogólną ocenę merytoryczną oraz ocenę strony formalno-redakcyjnej i edytorskiej oraz wykorzystany w pracy materiał źródłowy. Obejmuje też ocenę oryginalności pracy i ocenę wkładu jej Autora w rozwój dyscypliny naukowej.

Ocena tematyki i celu opracowania.

Autorka recenzowanej dysertacji doktorskiej prawidłowo dokonała wyboru tematyki rozprawy. W mojej ocenie również sposób sformułowania tematu, tak z punktu widzenia teoretycznego jak i praktycznego, należy uznać za trafny. Praca podejmuje bowiem zagadnienia ważne z punktu widzenia funkcjonowania administracji samorządowej, tak w wymiarze prawnym, organizacyjnym i funkcjonalnym.

Oczywiście, zagadnienie funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego nie jest zagadnieniem nowym.

W literaturze przedmiotu dotyczącej administracji samorządowej audytowi poświęcono już wcale niemało miejsca i uwagi, czy to w ujęciu teoretycznym, czy praktycznym. Nic w tym zaskakującego, skoro audyt wewnętrzny jest jednym z najważniejszych elementów w całym systemie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego i ustawowe narzędziem służące

wykrywaniu i eliminowaniu dysfunkcji w działalności samorządu terytorialnego. Dostrzegła to też Autorka recenzowanego opracowania i dlatego jej podejście do problematyki audytu wewnętrznego koncentruje się na tym ostatnim aspekcie. Wskazuje bowiem Autorka, że niniejsza dysertacja ma na celu wskazanie roli narzędzia, jakim jest audyt wewnętrzny, w tym również w obszarze procesu wydawania decyzji administracyjnych i wskazuje, że prawidłowe zastosowanie mechanizmów kontroli zarządczej w postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej może wpływać na efektywność, skuteczność oraz sprawność prowadzonych postępowań administracyjnych oraz realizacji zadań wykonywanych przez administrację samorządową. Słusznie zauważyła też Autorka recenzowanego opracowania, że w literaturze przedmiotu brak publikacji na temat roli audytu wewnętrznego w realizacji zadań przez JST rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnych.

Tym samym Doktorantka znalazła pewną, dość wąską, niszę powstałą pomiędzy silnie dotychczas eksplorowanymi polami badawczymi, a mianowicie pomiędzy polem obejmującym zagadnienia prawnych uwarunkowań organizacji i funkcjonowania administracji samorządowej oraz polem dotyczącym badań nad zasadami i standardami audytu w jednostkach samorządu terytorialnego.

Autorka słusznie bowiem dostrzega, że audyt wewnętrzny może, i powinien być, postrzegany jest element ładu organizacyjnego. Przedmiotem oceny audytu jest bowiem także struktura organizacyjna jednostki, odpowiedni podział zadań oraz obowiązków wśród kadry kierowniczej i kadry niższego szczebla urzędniczego, procedury postępowania zawarte w regulaminach, czy instrukcjach. Podkreśla też Autorka, że funkcją audytu wewnętrznego jest wskazanie kluczowych ryzyk, zaleceń i rekomendacji, celem usprawnienia funkcjonowania tych jednostek oraz przyniesienie zamierzonych oczekiwań klientów wewnętrznych i zewnętrznych w postaci efektywności, skuteczności i terminowości realizacji zadań publicznych. Podnosi też, że w realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych istnieje wiele obszarów, które mogą stanowić przedmiot zadania audytowego, tj. oceniającego poprawność oraz jakość sporządzania decyzji administracyjnych, system działania upoważnień w jednostce, aż po analizę efektywności procesu wydawania decyzji administracyjnej z uwzględnieniem

jej merytorycznej poprawności i zgodności z prawem, zwłaszcza pod względem finansowym i formalnym.

Przyjęcie takiej perspektywy badawczej zasługuje w mojej ocenie na aprobatę. Wybrany temat badawczy jest bogaty w problemy teoretyczne, dostarcza pola do badań, jak i do weryfikacji dotychczasowych ustaleń naukowych.

Na kanwie tak zarysowanych problemów, Autorka recenzowanego opracowania sformułowała główną tezę badawczą („Audyt wewnętrzny może być narzędziem wspierającym kierownika jednostki administracji samorządowej w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze), którą stara się w różnych kontekstach weryfikować w swojej dysertacji. Główną tezę badawczą, uznałbym za mało odkrywczą, wręcz trywialną, gdyby nie to, że Autorka uzupełniła ją siedmioma hipotezami badawczymi a przede wszystkim szeregiem zdecydowanie bardziej inspirujących pytań badawczych.

W efekcie przedłożona rozprawa stanowi opracowanie zawierające dość kompleksowe ujęcie zagadnień dotyczących roli audytu wewnętrznego w samorządzie terytorialnym, z uwzględnieniem najważniejszego procesu, jakim jest rozstrzyganie spraw administracyjnych w formie decyzji administracyjnych. Autorka podjęła tutaj próbę zidentyfikowania, zdiagnozowania, omówienia i uporządkowania kluczowych problemów w tej materii. I stwierdzić wypada, że jest to próba udana oraz wartościowa. Tym bardziej, że Autorka pokusiła się też na dokonanie analizy ewolucji prawnej przepisów dotyczących funkcjonowania audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego. W tym sensie praca odpowiada zatem także na istniejące zapotrzebowanie na opracowania specjalistyczne wynikające z aplikacji przepisów o kontroli zarządczej do polskiego systemu finansów publicznych.

Tym samym, z powodów wskazanych powyżej, podjęcie przez Autorkę przedmiotowej problematyki uznać należy za wybór trafny i wartościowy. Ma on istotny wymiar teoretyczny, ale też doniosłe znaczenie praktyczne dla skutecznego i prawidłowego ustalania uwarunkowań - prawnych, organizacyjnych i innych - funkcjonowania audytu wewnętrznego w administracji samorządowej.

Metody badawcze.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorantka poprawnie dostosowała metody badawcze. Doktorantka wykorzystła przede wszystkim metodę analizy formalno-dogmatycznej (prawno-dogmatycznej), analizując przepisy obowiązującego prawa z zakresu opisywanej w rozprawie problematyki i odwołując się do wykładni przepisów prawa oraz szerokiej praktyki ich stosowania. Przedmiotem badań jest zarówno prawo polskie, jak i wybrane elementy prawa krajów członkowskich UE i innych krajów z spoza Unii, relewantne z punktu widzenia omawianej tematyki z uwzględnieniem dorobku doktryny i judykatury.

W opracowaniu Autorka wskazuje też, że pomocniczo korzystała również z innych metod badawczych. Wskazuje przede wszystkim na metody historyczną, historyczno-prawną, oraz metodę prawno-porównawczą. Metoda historyczna posłużyła Autorce przy przedstawianiu genezy audytu wewnętrznego. Analiza historyczno-prawna wykorzystła natomiast wykorzystana przy opisie ewolucji pojęcia audytu wewnętrznego i jego wpływu na dynamicznie zmieniającą się pozycję prawną samorządu terytorialnego. W nieco mniejszym stopniu wykorzystana została metoda prawno-porównawcza. Metodę tą Autorka wykorzystła w uzupełniającym zakresie, głównie w celu porównania rozwiązań szczegółowych z funkcjonowania audytu wewnętrznego w różnych krajach, przy dokonaniu analizy porównawczej audytu wewnętrznego i kontroli oraz przy omawianiu pozycji prawnej audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego w porównaniu z administracją rządową. W pracy wykorzystano również językowo-logiczną analizę użytych pojęć z przedmiotowej tematyki, co wpłynęło na stworzenie i ujednolicenie siatki pojęciowej. Co więcej, lektura opracowania dowodzi, choć sama Autorka swoim opracowaniu tego nie wskazuje, że w niektórych sytuacjach uzupełniająco wykorzystywała też i inne metody badawcze, jak np. metodę aksjologiczną oraz teoretycznoprawną.

Dzięki temu można uznać, że Doktorantka zastosowała w pracy niewątpliwie metodologię właściwą dla dyscypliny nauki prawne i wykorzystującą zróżnicowane metody badawcze.

Struktura wewnętrzna opracowania.

Kompozycja recenzowanego opracowania jest w moim przekonaniu dość jasna i zrozumiała. Przyjęty przez Autorkę układ konstrukcyjny pracy jest poprawny i odzwierciedla zakres przedmiotowy czynionych rozważań. Doktorantka umiejętnie przechodzi od zagadnień natury ogólnej do kwestii bardziej szczegółowych. Wywody są klarowne i wykazują spójność, są powiązane ze sobą, składając się na zwartą i przemyślaną całość. Jest to więc praca bardzo dobrze ustrukturyzowana. Podział treści w recenzowanym opracowaniu jest niezmiernie czytelny. Opracowanie podzielone jest nie tylko na rozdziały, ale także na podrozdziały oraz punkty i podpunkty podrozdziałów. Podział ten jest z jednej strony uzasadniony logiką prowadzonego wywodu, a z drugiej strony narzuca niejako Autorce, i czytelnikowi zarazem, niezwykle analityczne i usystematyzowane podejście do problemu poddanego naukowemu badaniu i opisowi.

Nie umniejszając w żadnym stopniu takiemu sposobowi wewnętrznego ustrukturalizowania dysertacji i aprobuując założenie wolności koncepcyjnej Autorki, podnoszę jednak zastrzeżenia odnośnie zmarginalizowania niektórych zagadnień, które z mojego punktu widzenia są kwestiami niezmiernie istotnymi dla sposobu oceny praktycznego funkcjonowania i celu działania jednostek samorządu terytorialnego (tym samym także audytu wewnętrznego w tych jednostkach), a mianowicie np. dylematu kiedy o samorządzie terytorialnym mówimy jako o samo rządzącej się wspólnotocie, a kiedy jako o podstawowym podmiocie zdecentralizowanym administracji publicznej. Rozumiem jednak, że przez wzgląd na fakt, że w polskim systemie prawnym dość mocno ugruntowane zostało przekonanie, że samorząd terytorialny jest pojmowany głównie w ten drugi sposób, to i Autorka recenzowanego opracowania podąża tą drogą. Co jest zresztą dodatkowo uzasadnione tym, że w znacznej części swojej uwagi koncentruje na funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego w obszarze wydawania decyzji administracyjnych.

Powyższe nie zmienia zatem mojej jednoznacznie pozytywnej opinii o strukturze wewnętrznej opracowania.

Od strony formalnej praca może – w mojej ocenie - imponować nie tylko przyjętą w jej konstruowaniu strukturą, ale też obszernością.

Dzięki temu można też uznać, że Doktorantka rzeczywiście przedstawiła zagadnienie obrane za przedmiot dociekań naukowych w sposób pogłębiony, kompleksowy i prawie wyczerpujący. Recenzowana dysertacja zawiera bowiem kluczowe elementy związane z podjętym tematem wraz należyтым odniesieniem się do sygnalizowanych problemów z nim związanych. Układ pracy jest prawidłowy a wewnętrzny podział treści jest merytorycznie uzasadniony. Rozdziały są komplementarne, poszczególne ich fragmenty wzajemnie się uzupełniają oraz tworzą spójną i logiczną całość. Skutkiem tego stanu rzeczy jest też precyzja i jasność wyводу. W mojej ocenie stanowi to niezaprzeczalny walor recenzowanego opracowania.

Również strona formalna i techniczna pracy, a także język, nie budzą poważniejszych zastrzeżeń. Praca nie jest, co prawda, wolna od pewnych, drobnych usterek, głównie stylistycznych i redakcyjnych, ale nie wpływają one negatywnie na jej ogólną ocenę. Podobnie jak powtórzenia, które się przytrafiają w różnych miejscach recenzowanego opracowania.

Zamieszczone na końcu opracowania wykazy aktów prawnych, orzecznictwa literatury i inne sporządzone są starannie i zgodnie z obowiązującymi standardami. Przywołuje w nich Doktorantka 48 aktów prawnych (w tym 10 zagranicznych), 485 pozycji literatury, 3 wystąpienia pokontrolne NIK, oraz 129 rozmaitych orzeczeń, przy czym na str. 368 w odniesieniu do jednego wyroku WSA w Rzeszowie zamiast przywołania zamieszczony został omyłkowo link.

Merytoryczna ocena opracowania.

Przedmiotem recenzowanej dysertacji jest analiza i charakterystyka administracyjno-prawnych aspektów audytu wewnętrznego w administracji samorządowej, głównie pod kątem weryfikacji hipotezy badawczej, zgodnie z którą audyt wewnętrzny może być narzędziem wspierającym kierownika jednostki administracji samorządowej w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze.

Rozdział pierwszy pracy poświęcono podstawom prawnym oraz genezie audytu wewnętrznego w JST. W rozdziale tym, Autorka stara się ukazać audyt wewnętrzny na tle koncepcji zarządzania publicznego oraz podejmuje próbę

analizy porównawczej audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej, jako narzędzi wspierających kierowników JST w realizacji zadań ustawowych.

W celu – jak to ujmuje Doktorantka – „ukazania specyfiki środowiska w którym funkcjonuje audyt wewnętrzny” rozważania swoje jednak rozpoczyna od wskazania cech charakterystycznych samorządu terytorialnego, co czyni poprzez dokonanie swoistego przeglądu pojęć doktryny na temat pojęcia samorządu terytorialnego. Jest to w mojej ocenie zabieg pożądaný i ciekawy z naukowego punktu widzenia. Instytucja samorządu terytorialnego stanowi bowiem adekwatną odpowiedź na – ujęte w Konstytucji – zasady subsydiarności i decentralizacji władzy publicznej. Tyle, że mimo, iż w Konstytucji RP termin „samorząd” został użyty w różnych kontekstach 48 razy, przy czym aż 44-krotnie w związku lub w bezpośrednim odniesieniu do samorządności terytorialnej, to jednak Konstytucja nie formułuje ani legalnej definicji tego pojęcia, ani w sposób zupełnie wyczerpujący go nie określa, pozostawiając w ostatecznym rozrachunku trud jego interpretowania oraz określenia jego istoty właśnie doktrynie i orzecznictwu. Przegląd poglądów doktryny i orzecznictwa na temat pojęcia samorządu i jego cech dokonany przez Autorkę jest poprawny i dość kompletny, choć z oczywistych i zrozumiałych powodów nie wyczerpujący. Uzupełnia go Autorka, skrótową charakterystyką ustroju i zadań samorządu w Polsce. Również ta prezentacja, choć bardzo ogólna, jest poprawna.

Nie do końca jednak rozumiem czemu obie te prezentacje miały w istocie służyć w kontekście recenzowanego opracowania, skoro Autorka w zasadzie nigdzie dalej nie odwołuje się do dostrzeżonych i przywołanych różnicowań w tych materiałach, a wręcz odwrotnie konkluduje, np. na stronie 24 dysertacji, że nie mają one wpływu na model funkcjonowania audytu w JST. Z tym ostatnim stwierdzeniem można z resztą polemizować, także w świetle ustaleń poczynionych przez samą Doktorantkę.

Znacznie bardziej wartościowe z punktu widzenia tematu i celu rozprawy są natomiast rozważania Doktorantki na temat roli audytu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego oraz wpływu koncepcji wywiedzionych z idei nowego zarządzania publicznego, nowego rządzenia publicznego i dobrego rządzenia (*new public management*, *new public governance* i *good governance*) na audyt oraz oceny działalności administracji. Dopiero bowiem dzięki właśnie takiemu podejściu

Doktorantka mogła wskazać, że audyt wewnętrzny może być próbą poszukiwania tych innowacji, które mają stanowić rozwiązanie pojawiających się w funkcjonowaniu administracji samorządowej błędów i uchybień, oraz że podejmowanie działań innowacyjnych może być wyrazem walki z dysfunkcją pojawiającą się w strukturach administracji lokalnej.

W oparciu o powyższe ustalenia, w tym samym rozdziale, Doktorantka dokonuje także omówienia celów i zadania audytu wewnętrznego oraz wskazuje na wpływ audytu wewnętrznego na sprawne i efektywne wykonywanie zróżnicowanych zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Stosownie dostrzega przy tym, że prawidłowe zastosowanie mechanizmów kontroli zarządczej w postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej może wpływać na efektywność, skuteczność oraz sprawność prowadzonych postępowań administracyjnych oraz realizacji zadań wykonywanych przez administrację samorządową. Podkreśla przy tym, że w kontekście podjętego tematu kluczowe znaczenia ma kontrola skuteczności realizacji zadań publicznych, w tym realizacja zadań zgodnie z art. 104 KPA. Szkoda tylko, że w tym miejscu nieco abstrahuje od złożoności i wieloaspektowości pojęcia zadania samorządu terytorialnego jako zadania publicznego.

Pierwszą część opracowania wieńczy natomiast podrozdział poświęcony celom i zadaniom audytu w jednostkach samorządu terytorialnego. Ten fragment opracowania nie budzi moich zastrzeżeń. Doktorantka poprawnie wskazuje najważniejsze rozwiązania i poglądy w tym zakresie, umiejętnie wykorzystując je do celów swojej rozprawy. Podkreśla przy tym, że audyt wewnętrzny udziela jedynie wsparcia w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze, i że ma na celu dostarczenie kierownikowi jednostki informacji o działalności jednostki, w tym istniejących ryzykach i sposobach ich wyeliminowania, usprawnieniach mających na celu ulepszenie systemów kontrolnych oraz usprawnieniach procesów wpływających na efektywniejsze i skuteczniejsze działanie jednostki. Stosownie podnosi także Autorka, że ponadto zadaniem audytu wewnętrznego jest systematyczna ocena stanu kontroli zarządczej na podstawie kryteriów wskazanych w ustawie o finansach publicznych.

W ten sposób stara się Doktorantka – z resztą skutecznie - dowieść, że kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny są fundamentami procesu zarządzania w sektorze publicznym.

Rozdział drugi recenzowanej dysertacji poświęcony został rozważaniom na temat organizacji i funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego. W rozdziale tym Doktorantka uwagę swoją koncentruje przede wszystkim na wskazano prawnych formy funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Wskazuje i omawia też wymogi i kryteria kwalifikacyjne wobec audytora wewnętrznego w świetle przepisów prawa i standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego. W tej części swojej dysertacji Doktorantka wykazuje się więcej aniżeli wystarczającą znajomością specyfiki omawianych zagadnień. Przywoływane przepisy są komentowane prawidłowo, rzeczowo i z należyтым odwołaniem stanowisk orzeczniczych oraz poglądów doktryny. Trochę szkoda, że nie decyduje się przy tym na powiązanie swoich rozważań innymi regulacjami zawartymi w samorządowych ustawach ustrojowych, np. z regulacjami dotyczącymi sporządzania i przedkładania corocznego raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) każdej gminy, zarząd każdego powiatu oraz zarząd każdego województwa.

Doktorantka w tej części swojej dysertacji porusza też zagadnienie niezależności i obiektywizmu audytu, jako instrumentów wspierających kierownika jednostki w skutecznym zarządzaniu jednostką. Zwraca przy tym uwagę również na zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wyniku zaniechania prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Ciekawym wątkiem w tej części opracowania jest postulat *de lege ferenda* stworzenie w polskim porządku prawnym niezależnego ustawowego samorządu zawodowego, zrzeszającego przedstawicieli zawodu regulowanego, jakim jest audytor wewnętrzny.

Rozdział trzeci swojej pracy Doktorantka poświęca w całości zagadnieniu zasady prowadzenia audytu wewnętrznego w samorządzie terytorialnym. Omawia je wyróżniając procedurę audytową na trzy fazy: wstępną, główną oraz końcową. Również w tej części swojej dysertacji Doktorantka wykazuje się dobrą znajomością specyfiki omawianych zagadnień. Stusnie

konstatuje, że wpływ na efektywne przeprowadzanie zadań przez audytorów wewnętrznych oprócz ich doświadczenia, kwalifikacji oraz dobrej znajomości jednostki, mają także stosowne zasady, procedury, metody i techniki realizacji audytu. Dostrzega też istotne mankamenty obowiązujących regulacji w tym zakresie: wskazuje m.in. np. na brak w przepisach uregulowań mówiących o odpowiedzialności kierownika jednostki za nie wypełniania zaleceń audytora, w szczególności w sytuacji powodującej naruszenie dyscypliny finansów publicznych i czynności jakie audytor powinien podjąć w tym przypadku.

Kluczową częścią recenzowanej rozprawy jest jednak rozdział czwarty pt. „Ocena funkcjonowania jednostki w obszarze procesu wydawania decyzji administracyjnych jako zadanie zapewniające dla kierownika jednostki samorządu terytorialnego”. Jego szczególna wartość polega m.in. na tym, że - jak to podkreśla Autorka opracowania - audyt w tym zakresie może dokonywać oceny zarówno formalnej ścieżkę podejmowania decyzji, jak i racjonalność podejmowanych decyzji. Oczywiście Doktorantka zauważa, że w procesie wydawania decyzji administracyjnych na efektywność i jakość wykonywanych zadań ma wpływ w pierwszym rzędzie legalność. Zgodność z przepisami prawa wydawanych decyzji administracyjnych przejawia się jednak nie tylko poprzez precyzyjne wskazanie podstawy prawnej wydawanej decyzji (w tym elementów formalnych wchodzących w jej skład), na której oparł się organ ją wydający, czy też przyjęta praktyka prawotwórcza, ale również legalność pod kątem umocowania do jej wydania przez upoważniony podmiot (system działania upoważnień w jednostce). Autorka podkreśla, że nie mniej istotna jest również terminowość, która uzależniona jest od takich czynników, jak komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna, w tym obieg korespondencji w jednostce, duża ilość i rodzaj spraw oraz związany z tym podział obowiązków pomiędzy pracowników, jak również wielość procedur wewnętrznych, co w istocie wpływa na sprawność postępowania administracyjnego. Czynniki te wpływają na skuteczne realizowanie zadań ustawowych, a terminowość działania organów administracji samorządowej jest warunkiem sprawnego i skutecznego realizowania celów i zadań, a ponadto jest istotna na każdym etapie wykonywania zaplanowanych działań. Doktorantka wskazuje poza tym, że w procesie wydawania decyzji administracyjnych poza wskazanymi powyżej, istnieją jeszcze inne obszary,

które mogą stanowić przedmiot zadania audytowego, tj. analiza efektywności procesu wydawania decyzji administracyjnej z uwzględnieniem jej merytorycznej poprawności, zgodności pod względem finansowym i formalno-prawnym stwierdzona przez osoby odpowiedzialne za jej wydanie. Dlatego dużo uwagi w tej części opracowania Doktorantka poświęciła na zaprezentowanie przepisów prawnych i praktyki prawotwórcza dotycząca procesu wydawania decyzji administracyjnych. Opis ten jest jak najbardziej poprawny a spostrzeżenia poczynione w tym zakresie są niewątpliwie wartościowe, tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Odpowiedni nacisk Autorka położyła też na działanie system upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz omówienie zagadnienia formy i treści decyzji administracyjnej jako wyznacznika jakości działań administracji samorządowej.

Dla opisu zweryfikowania poprawności audytów dokonujących ocen funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydawania decyzji administracyjnych Autorka przeprowadziła badanie ankietowe na bazie informacji otrzymanych z 30 urzędów samorządowych (10 urzędów marszałkowskich, 10 urzędów gmin oraz 10 starostw powiatowych) w drodze dostępu do informacji publicznej zgodnie z art. 2 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Niestety Autorka nie zawarła w pracy w zasadzie żadnego uzasadnienia doboru owych 30 urzędów objętych badaniem.

Doktorantka postawiła w przygotowanej ankiecie pytania o to czy w jednostkach przeprowadzone zostało kiedykolwiek zadanie zapewniające w obszarze dotyczącym wydawania decyzji administracyjnych; czy zadanie zapewniające mogło dotyczyć całościowej oceny tego obszaru, bądź tylko jego wybranych elementów; kto podpisuje decyzje administracyjne w sytuacji nieobecności kierownika jednostki, oraz czy jednostka posiada procedury w tym zakresie; oraz czy jednostka prowadzi rejestry upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz w jakiej formie.

Mimo, że badanie to zostało przeprowadzone w mojej ocenie na zdecydowanie za mało reprezentatywnej grupie badawczej (zwłaszcza nazbyt selektywnej w odniesieniu do jednostek samorządu lokalnego, tzn. gminnego i powiatowego), to i tak Doktorantce udało się zeń wyciągnąć istotne wnioski dotyczące praktyki funkcjonowania audytów w tym zakresie. Głównie dzięki

umiejętnemu przywołaniu i odwołaniu się do stanowisk orzeczniczych. Sformułowane na końcu tego rozdziału zalecenia i rekomendacje dla kierownika jednostki stanowią istotny walor recenzowanego opracowania.

Podsumowując: W całości oceniam dysertację pod względem merytorycznym jako spełniającą wymogi ustawowe stawiane tego rodzaju pracom naukowym przygotowywanym w celu uzyskania stopnia naukowego, tak z uwagi na realizację celu poznawczego, teoretycznej refleksji, jak i konsekwentnie zastosowaną metodę badawczą, wyważone konkluzje. Nie oznacza, to że podzielam wszystkie spostrzeżenia i wnioski, jak i nie dostrzegam potknięć w realizacji celu badawczego. Zwrócę uwagę na kwestie, które mogą stanowić przedmiot dyskusji w trakcie obrony dysertacji, nie uchybiając ogólnej pozytywnej ocenie rozprawy.

W ocenianej rozprawie można odnaleźć przejawy wkładu Doktorantki do nauki prawa. Należy do nich zaliczyć m.in. próbę zapewnienia pewnej luki badawczej, konkluzje z rozdziału czwartego, czy postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* formułowane w różnych częściach opracowania.

Warsztat naukowy nie budzi zastrzeżeń. Doktorantka poprawnie zanalizowała stan prawny, przedstawiła różne stanowiska doktryny prawa administracyjnego, podjęła z niektórymi dyskusję i sformułowała własne poglądy. Wszystkie tezy zostały dobrze postawione i udowodnione. Opracowanie wskazuje, że Doktorantka przebadła reprezentatywną literaturę oraz orzecznictwo polskie i procedury audytu w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego.

Recenzowane opracowanie, które jakkolwiek napisane w sposób właściwy dla prac pisanych w obrębie dyscypliny nauki prawne ma charakter po części interdyscyplinarny. Zawiera bowiem liczne odnoszące się do innych nauk. Doceniam dokonania Doktorantki, która identyfikując i analizując stan prawny determinujący rozmaite aspekty audytu wewnętrznego w administracji samorządowej, dokonała nie tylko prostego przeglądu obowiązujących regulacji, ale też pogłębionej analizy prowadzącej do wysnuwania konkretnych, precyzyjnych wniosków, służących Jej także jako uzasadnienie do wysnuwanych wniosków i postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Niewątpliwie rozważania i ustalenia Doktorantki uznać można za przydatne nie tylko praktycznego punktu widzenia, a le także ważne naukowo, zwłaszcza w kontekście ustalenia prawnego usytuowania audytu w systemie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

Konkluzja.

Przygotowując rozprawę pt. „Administracyjno-prawne aspekty audytu wewnętrznego w administracji samorządowej” Pani mgr Katarzyna Hady-Głowiak udowodniła wystarczająco wysokie umiejętności pracy badawczej, krytycznej analizy i logicznego wnioskowania.

Rozprawa doktorska Pani mgr Hady-Głowiak stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i potwierdza głęboką ogólną wiedzę w dyscyplinie nauki prawne – w zakresie prawa administracyjnego oraz umiejętność prowadzenia pracy naukowej.

W związku z powyższym uznaję, że, spełnia ona w całości wszelkie merytoryczne i formalne wymogi jakie stawiane są rozprawom doktorskim i są wskazane w art. 187 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.).

W konsekwencji na tej podstawie wnoszę o przyjęcie rozprawy doktorskiej i dopuszczenie Pani mgr Katarzyny Hady-Głowiak do dalszych faz postępowania w sprawie nadania tytułu doktora, zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w szczególności do dopuszczenia do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.



Dr hab. Marek Maczyński, prof. UJ

Kraków, dn. 10 listopada 2025 r.