

Warszawa, dnia 14 czerwca 2022 r.

dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Politechnika Warszawska

UNIWERSYTET GDAŃSKI



RPW/24455/2022 N  
Data: 2022-06-21

## RECENZJA

### **rozprawy doktorskiej Pani mgr Sylwii Szadok, pt. *Nadzór ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nad szkołami wyższymi. Studium administracyjnoprawne***

W wykonaniu uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego Nr 19/2022 z dnia 25 kwietnia 2022 r., powołującej mnie na członka komisji doktorskiej ds. przyjęcia rozprawy doktorskiej Pani mgr Sylwii Szadok i jej dopuszczenia do publicznej obrony, mam zaszczyt przedstawić ocenę rozprawy pt. *Nadzór ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nad szkołami wyższymi. Studium administracyjnoprawne*, przygotowanej pod opieką promotora – prof. UG, dr. hab. Eugeniusza Bojanowskiego, oraz promotor pomocniczej – dr Dominiki Tykwińskiej-Rutkowskiej, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Po zapoznaniu się z rozprawą stwierdzam, że:

- 1) rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego,
- 2) Autorka wykazała w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne,
- 3) przedstawioną rozprawą Kandydatka do stopnia naukowego potwierdziła posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Powyższe oznacza, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789t.j.), znajdującym tu zastosowanie na podstawie art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85).

Mając na uwadze powyższe, opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Sylwii Szadok do kolejnych etapów przewodu doktorskiego. W uzasadnieniu powyższego wniosku poniżej przedstawiam swoje argumenty i uwagi.

## **I. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy**

Na wstępie należy podkreślić, że tytuł rozprawy sformułowany jest w sposób jednoznaczny i klarowny. W znacznej części odpowiada on również treści rozprawy, choć sama Autorka zawęży przedmiot prowadzonych rozważań wyłącznie do regulacji zawartej w Dziale XIII ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej jako: P.s.w.n.). Konstrukcję tematu pracy należy jednak ocenić jako prawidłową pod względem kryteriów logiki oraz poprawności użytej terminologii formalnoprawnej. W pełni uzasadnione wydaje się również włączenie drugiego członu tytułu pracy, czyli użycie pojęcia „studium administracyjnoprawne”, które rozumiem jako analizę naukową problemu badawczego – tutaj nadzoru właściwego ministra nad szkołami wyższymi – przeprowadzoną z perspektywy dorobku nauki prawa administracyjnego.

Przedmiot badań dotyczy systemowej oceny instytucji nadzoru ministra właściwego do spraw szkolnictwa i nauki nad szkołami wyższymi w rozumieniu Konstytucji – zwanymi przez ustawodawcę uczelniami – na które składają się zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne oraz akademickie i zawodowe. Przeprowadzona analiza została dokonana właśnie w kontekście norm prawa administracyjnego, co znacząco zawęży obszar badawczy, jednocześnie precyzując go w sposób akceptowalny, zrozumiały i merytorycznie uzasadniony.

Podjęta przez Autorkę tematyka ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne, w szczególności w świetle zarówno wątpliwości znaczeniowo-pojęciowych, jak i rzeczywistego kształtu, wymiaru oraz normatywnych granic nadzoru ministra nad szkołami wyższymi. Nowatorskie podejście Autorki przejawia się w zastosowaniu podejścia do tematyki w aspekcie podmiotowym oraz przedmiotowym, a także w udanej próbie przeprowadzenia badań skuteczności i efektywności obowiązujących rozwiązań normatywnych.

Warto też podkreślić, że aktualnie jest to pierwsze tak rozbudowane doktrynalnie opracowanie naukowe w przedmiocie tematyki przedłożonej dysertacji, głównie z uwagi na obowiązywanie aktualnej regulacji zaledwie od roku 2018. Jak wskazuje sama Autorka, w krajowej nauce w zasadzie nie przeprowadzono jeszcze dokładnych badań obejmujących kompleksową ocenę normatywnej regulacji nadzoru ministra nad szkołami wyższymi. Reasumując powyższe uwagi, należy pozytywnie ocenić zarówno wybór przedmiotu

recenzowanej rozprawy, jak i sformułowanie jej tematu, a także dokonane we wstępie zastrzeżenia, wyłączające z obszaru analizowanego elementy, które mogłyby być łączone z czynnościami i aktami o charakterze nadzorczym.

## **II. Ocena sformułowania celów naukowych, przyjętych hipotez i tez badawczych oraz postawionych problemów badawczych rozprawy**

We wstępnej części pracy Autorka precyzyjnie określiła cel naukowy recenzowanej dysertacji, odwołując się do zbadania, prezentacji oraz analizy środków nadzoru przysługujących ministrowi wobec szkół wyższych, uregulowanych w Dziale XIII P.s.w.n. W ramach realizacji powyższego celu Autorka stawia tezę, że badanie konstrukcji nadzoru służy doskonaleniu narzędzi nadzoru, zwłaszcza w kontekście ochrony szkoły wyższej jako jednostki autonomicznej, a także pod kątem ochrony przysługującego obywatelom prawa do nauki oraz dostępu do wykształcenia.

Tezę postawioną przez Autorkę we wstępie rozprawy oceniam jako przemyślaną i dojrzałą, sformułowaną w sposób prawidłowy z perspektywy normatywnej. Weryfikacja postawionej tezy następuje w poszczególnych częściach rozprawy. Po analizie wniosków umieszczonych w podsumowaniu pracy stwierdzam, że cel dysertacji został w zasadzie osiągnięty, a teza postawiona we wstępie rozprawy udowodniona. Nie ma bowiem wątpliwości co do ustalenia Autorki, że kompleksowe zbadanie konstrukcji nadzorczych prowadzi do wytyczenia granic ochrony szkoły wyższej jako jednostki autonomicznej. Jednakże jednocześnie nie może umknąć uwadze fakt, że analiza taka musi uwzględniać całokształt regulacji dających ministrowi kompetencję do władczego oddziaływania na uczelnię i jej organy.

## **III. Ocena przyjętych konwencji terminologicznych oraz wykorzystanych metod badawczych**

Pani mgr Sylwia Szadok w sposób poprawny posługuje się terminologią adekwatną do przedmiotowego zagadnienia oraz gałęzi prawa, w ramach której powstała dysertacja. Na uwagę zasługuje również zdolność Autorki w zakresie wychwycenia wielości niekonsekwencji terminologicznych ustawodawcy. Prowadzi to Doktorantkę do słusznego

przekonania o potrzebie wykładania treści norm prawnych w kontekście uwzględniającym zasadę prymatu Konstytucji, co skutkuje autorskim zdefiniowaniem podstawowych pojęć, w tym m.in. „szkoła wyższa” czy „autonomia”.

Na pozytywną ocenę zasługuje też dobór metody badawczej, zapowiedzianej i wykorzystanej już we wstępie rozprawy, szczególnie w pkt. 1, zatytułowanym „Wyjaśnienia i ustalenia terminologiczne”. Do rozważań nad m.in. istotą instytucji nadzoru oraz jego zakresem podmiotowym i przedmiotowym Autorka wykorzystowała metodę dogmatycznoprawną, przy pomocy której udało się osiągnąć jeden z podstawowych, pierwotnych celów naukowych, tj. dokonać wszechstronnego opisu i wyjaśnienia badanych zjawisk związanych z wykorzystaniem instytucji nadzoru nad uczelniami wyższymi. Dodatkowo Autorka – prowadząc badania w sferze nadzoru ministra nad szkołami wyższymi – wykryła i zaprezentowała funkcjonujące w badanym obszarze prawidłowości, szczególnie dotyczące wytyczenia normatywnych granic autonomii uczelni. Tym samym zrealizowała dwie podstawowe funkcje nauki, jakimi są: poznanie, opisywanie i wyjaśnianie rzeczywistości normatywnej oraz ocenianie i wartościowanie poznanych zjawisk. W tym kontekście wykorzystanie metody dogmatycznoprawnej stanowi przejaw rzetelności Autorki, która nie sili się – jak to często bywa w tego typu dysertacjach – na prezentację całego wachlarza metod badawczych, które jednak nie są w prowadzonej analizie należycie wykorzystywane. Nie zmienia to jednak faktu, iż oceniana praca mogłaby wiele zyskać, gdyby Autorka pokusiła się też o stworzenie modelu prawnoporównawczego i wykorzystowała go do prezentacji i oceny jakościowej opisywanego zjawiska nadzoru nad szkołami wyższymi.

#### **IV. Ocena konstrukcji i układu rozprawy**

Problematyka podjęta w recenzowanej rozprawie jest doniosła teoretycznie i przydatna praktycznie. Recenzowana praca składa się z 254 stron tekstu. Zasadniczą jej część tworzy wstęp, cztery rozdziały i zakończenie. Każdy z rozdziałów rozpoczyna się uwagami ogólnymi Autorki, co sprawia, że – co do zasady – układ pracy jest przejrzysty, uporządkowany i logiczny. Dysertacja zawiera także wykaz skrótów oraz obszerną bibliografię. We wstępie, będącym wprowadzeniem do tematyki poruszonej w dalszych częściach pracy, Autorka

przedstawia podstawowe problemy związane z tematem pracy, rozpoczynając od wyjaśnień i ustaleń terminologicznych oraz prezentując całokształt założeń badawczych.

W rozdziale pierwszym, poświęconym zagadnieniom wprowadzającym, przedstawiona została obowiązująca regulacja krajowego systemu szkolnictwa wyższego, a także omówiono pojęcie, organizację i charakter prawny szkoły wyższej. W konkluzji przyjęto, że szkoła wyższa jako zakład administracyjny jest formą organizacyjnoprawną, która nie jest organem administracji ani urzędem, a wykonuje zadania administracji publicznej z zakresu tzw. administracji świadczącej, zaspokajając potrzeby użytkowników z zakresu kształcenia i nauki. W ocenie Autorki szkoły wyższe zalicza się do zakładów administracyjnych o ograniczonym kręgu użytkowników. Samoistny charakter szkół wyższych jako zakładów administracyjnych cechuje przyznana im osobowość prawna oraz korzystanie z władztwa zakładowego w różnych wymiarach. W tym miejscu można jedynie żałować, że Autorka nie dotarła do niezwykle ciekawego opracowania monograficznego pt. *Zakład usług publicznych*, autorstwa M. Hadla, co niewątpliwie mogłoby rozszerzyć zakres dokonanych w tej części pracy ustaleń.

W dalszej części Autorka przeprowadza szczegółową analizę konstrukcji prawnej nadzoru w prawie administracyjnym, sięgając do współczesnych koncepcji teoretycznych w tym zakresie. Na uwagę zasługuje przeprowadzona analiza stosunku pojęcia nadzoru do pojęć takich jak policja administracyjna, kierownictwo i kontrola. Analizie poddano też rodzaje nadzoru, a także uporządkowano systematykę środków nadzoru, podejmując też próbę przedstawienia konstrukcji nadzoru nad szkołami wyższymi. Najistotniejszym zadaniem badawczym w tej części rozprawy była próba stworzenia konstrukcji nadzoru nad szkołami wyższymi wraz z koncepcją zakreslenia ram merytorycznych kompetencji nadzorczych ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, a także ministrów właściwych do nadzorowania uczelni wojskowych, uczelni służb państwowych, uczelni artystycznych, medycznych i morskich. W zakresie prowadzonych przez Autorkę badań, próbę tę niewątpliwie należy ocenić jako udaną.

Można odnieść wrażenie, że rozważania zawarte w dwóch pierwszych rozdziałach prowadzone są nieco zbyt szeroko (zajmują łącznie 139 kart tekstu), ale z drugiej strony materia tam opisana wydaje się niezbędna jako wprowadzenie do istoty przeprowadzonej analizy, dotyczącej środków nadzoru stosowanych wprost przez ministra wobec szkół wyższych w granicach ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Przyjęta konstrukcja

i zawężony we wstępie zakres rozważań w pełni uzasadniają koncepcję przyjętego podziału środków nadzoru na te o charakterze podmiotowym oraz te o charakterze przedmiotowym. Wprawdzie – w mojej ocenie – istotnie zmniejsza to atrakcyjność samej pracy, bowiem o wiele ciekawsze mogłyby się wydawać rozważania na temat zagadnień wyłączonych z zakresu przedmiotowego rozprawy w kontekście ich cech, funkcji oraz charakteru. Nie ma chyba w analizie treści aktów normatywnych rzeczy ciekawszej niż odnajdywanie instytucji nie po ich nazwie bądź umieszczeniu w odpowiednio zatytułowanym rozdziale, a po cechach szczególnych, które pozwalają zidentyfikować rzeczywiste intencje ustawodawcy. Stąd też świadome pominięcie analizy chociażby kompetencji ministra w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu rektora na podstawie art. 125 ust. 6 Pswn, jak i konstrukcji normatywnej administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej w art. 431 tej ustawy, a także odstępianie od badania sposobu normatywnego ukształtowania wybranych kompetencji ministra wobec uczelni publicznych i niepublicznych (uprawnienie bądź obowiązek) stanowią o tym, że praca obejmuje analizą kwestie w zasadzie oczywiste i mniej dyskusyjne w aspekcie naukowym. Jest to jednak element niezbywalnego prawa Doktorantki do autorskiego ukształtowania przedmiotu i granic przyjętego katalogu zadań badawczych i można jedynie oceniać ten wybór z perspektywy atrakcyjności omawianej tematyki.

W rozdziale trzecim Autorka prezentuje wyniki dokonanej analizy regulacji prawnych poszczególnych środków nadzoru stosowanych przez ministra wobec szkół wyższych na podstawie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Na uwagę zasługuje dokonany podział – mający charakter autorski – w ramach którego wśród środków nadzoru wyodrębniono te, które mają charakter środków nadzoru podmiotowego oraz środki nadzoru przedmiotowe. Podział ten – w granicach prowadzonych przez Autorkę badań – uznać należy za trafny, logiczny i konsekwentnie zaprezentowany.

Na pełną akceptację zasługuje wyrażona przez Autorkę konkluzja dotycząca podobieństwa środków nadzoru wykonywanego przez ministra nad uczelniami publicznymi i niepublicznymi z uwagi na tożsamość realizowanych przez nie zadań. Podobnie jak słuszne wydaje się założenie o potrzebie istnienia szczegółowego upoważnienia, określającego szczegółowo środki nadzoru i warunki ich zastosowania.

W ramach przeprowadzonej analizy Doktorantka trafnie wywiodła, że – w granicach prowadzonych przez Nią badań – minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki

stosuje akty nadzoru posiadające status decyzji administracyjnych, jak i takie, które mają charakter – co do zasady – pośrednich aktów nadzoru (głównie wnioski i wezwania). Pewną nieścisłością wydaje się być jednak umieszczenie w tej drugiej kategorii środka nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności aktów wydanych przez organy uczelni, o którym mowa w art. 427 ust. 3 P.s.w.n. Sama Autorka przyznaje bowiem, że wskazany środek nadzorczy „wykazuje znamiona decyzji w znaczeniu materialnym” (s. 250), zaś ustawodawca nakazuje stosować do niego – odpowiednio – przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji administracyjnych.

Przedmiotem rozdziału czwartego jest kwestia proceduralna, wiążąca się z aspektem stosowania środków nadzoru wobec szkół wyższych. Autorka dokonała dość rozbudowanej analizy, zaczynając od kwestii prawnej formy aktu nadzoru, gdzie słusznie przyjęła, że nadzór nad szkołami wyższymi ma charakter szczególny. Głównym powodem tego założenia jest konkluzja o sprawowaniu nadzoru przez ministra nad podmiotami zdecentralizowanymi oraz pozostającymi na zewnątrz struktury organów administracji, co dotyczy i uczelni publicznych, i niepublicznych. Jako słuszną uznaję też opinię Doktorantki o hybrydowym charakterze nadzoru – który łączy ze sobą cechy nadzoru decentralistycznego z cechami nadzoru materialnego – nad podmiotami pozostającymi na zewnątrz struktury administracji.

Autorka, oceniając zakres i środki nadzoru ministra obowiązujące na gruncie aktualnej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zestawieniu z regulacją z 2005 r., wyraża pogląd, że „nadzór zasadniczo nie uległ zmianie” (s. 251). Abstrahując już od samej niezręczności językowej (nie jest bowiem jasne, jak należy w kontekście tego porównania rozumieć pojęcie „nadzór”), warto jednak jeszcze raz podkreślić, że Doktorantka prowadziła analizę wyłącznie w odniesieniu do regulacji nadzorczych przewidzianych w Dziale XIII obowiązującej ustawy, pomijając regulacje umieszczone w pozostałych przepisach. Powyższe nie daje Jej zatem podstawy do dokonywania całościowych porównań w zakresie nadzoru, przysługujących ministrowi środków nadzorczych oraz sposobu ich normatywnego uregulowania.

Przydatność przeprowadzonych rozważań oceniam na poziomie dobrym, choć z dwiema uwagami. Po pierwsze, zostały one przeprowadzone bez stworzenia modelu porównawczego w odniesieniu do regulacji zawartych w porównywalnych procedurach innych krajów,

przewidujących zróżnicowane poziomy autonomii uczelni często wręcz z brakiem podstaw do ingerowania organu administracji rządowej w sposób funkcjonowania uczelni.

Po drugie zaś, nie poprzedzono też prowadzonych badań analizą ilościową wykorzystania poszczególnych środków nadzorczych w porównaniu do poprzednio obowiązujących regulacji z 2005 r. Trudno więc stwierdzić jednoznacznie, czy dość ogólna regulacja normatywna w zakresie stosowania poszczególnych środków nadzoru jest wadą regulacji prawnej, czy też może zaletą pozwalającą dostosować sposób rozumienia w zależności od rodzaju prowadzonego postępowania.

Niemniej wnioski końcowe i tak zawierają dosyć ciekawe konkluzje wynikające z rozprawy doktorskiej i potwierdzające tezę sformułowaną we wstępie. Autorka w pełnym zakresie zrealizowała też główny cel badawczy w zakresie wskazanym we wstępie pracy.

## **V. Uwagi dotyczące merytorycznej treści rozprawy**

Oceniając treść przedstawionej do recenzji dysertacji, należy rozpocząć od wskazania, że jej Autorka podjęła zagadnienie nie tylko znaczące z punktu widzenia rozwoju nauki prawa administracyjnego, ale również – a może nawet przede wszystkim – szczególnie istotne z uwagi na praktyczne aspekty działalności urzędniczej w zakresie weryfikacji działalności uczelni wyższych w granicach obowiązującego prawa. Warto podkreślić, że w polskiej nauce nie przeprowadzono dotychczas usystematyzowanych doktrynalnie badań, dotyczących nadzoru ministra nad uczelniami w aktualnym stanie prawnym. Recenzowana dysertacja wydaje się być też zajmującym zbiorem rozważań nad obowiązującymi regulacjami w zakresie granic autonomii szkoły wyższej, uczelni oraz społeczności akademickiej. Rozprawa – po uzupełnieniu o analizę pozostałych instrumentów działalności nadzorczej spoza Działu XIII ustawy – mogłaby być ciekawym opracowaniem do publikacji i szerszego, praktycznego wykorzystania.

Ważną kwestią, na którą raz jeszcze chciałbym zwrócić uwagę, jest przyjęta konstrukcja pracy wraz z zawężonym we wstępie zakresem prowadzonych rozważań. Jak już wcześniej wskazałem, taki zabieg uzasadnia koncepcję przyjętego podziału środków nadzoru na środki o charakterze podmiotowym i przedmiotowym. Jednocześnie podkreślić należy, że powyższy zabieg znacząco zmniejszył atrakcyjność naukową samej pracy, bowiem Autorka pominęła



badania dotyczące charakteru prawnego zagadnień wyłączonych z zakresu przedmiotowego rozprawy w kontekście ich cech oraz funkcji. Zdecydowanie bardziej ciekawe byłoby prowadzenie analizy w poszukiwaniu środków nadzoru ministra nad szkołami wyższymi poza zakresem przedmiotowym Działu XIII ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Próba ustalenia, czy mamy do czynienia z dodatkowymi, nienazwanymi środkami nadzoru, ocena ich prawnej konstrukcji oraz rzeczywistego zakresu oraz możliwości ochrony prawnej przed sądem, wydają się wskazywać na rzeczywisty zakres autonomii szkoły wyższej publicznej i niepublicznej. Świadome pominięcie analizy chociażby kompetencji ministra w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu rektora na podstawie art. 125 ust. 6 P.s.w.n. oraz konstrukcji normatywnej administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej w art. 431 tej ustawy, a także odstępianie od badania sposobu normatywnego ukształtowania wybranych kompetencji ministra wobec uczelni publicznych i niepublicznych (uprawnienie bądź obowiązek) stanowią o tym, że praca obejmuje analizą jedynie część zagadnień o charakterze nadzorczym. Jest to jednak – jak wskazałem już wcześniej – element uprawnienia Autorki do własnego ukształtowania przedmiotu i granic przyjętego katalogu zadań badawczych i można oceniać ten wybór z perspektywy atrakcyjności podjętej tematyki, a także granic rzeczywistej autonomii szkół wyższych. W konsekwencji, o ile w pełni podzielam zdanie Doktorantki co do tego, że o zakresie nadzoru i stosowaniu poszczególnych jego środków decyduje jakość regulacji prawnych, kształtujących ich treść, formę oraz procedurę stosowania, o tyle w mojej ocenie nie da się dokonać całościowej oceny w powyższym zakresie wyłącznie w oparciu o konstrukcje prawne uregulowane w Dziale XIII ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wyrażone w podsumowaniu rozprawy poglądy Autorki można więc uznać jedynie za częściowo (wyłącznie w badanym zakresie) odzwierciedlające obowiązujący stan prawny co do prawnych granic oddziaływania nadzorczego ministra nad szkołami wyższymi.

Podzielam również sugestię Autorki dotyczącą zgłaszanych postulatów *de lege ferenda* w szczególności w zakresie potrzeby uporządkowania i zachowania jednolitości terminologicznej co do zagadnień podstawowych, do których należy zaliczyć konstytucyjne pojęcie „szkoły wyższej” oraz ustawowe pojęcie „uczelni”, które nie zostały zdefiniowane normatywnie. Zakrawa na skandal legislacyjny okoliczność, że akt normatywny, który sami autorzy próbują reklamować sloganem „Konstytucja dla nauki”, w tak istotnym zakresie pomija podstawowe standardy prawidłowej legislacji.

Należy wysoko ocenić wartość merytoryczną pracy oraz dojrzałość wniosków Autorki, choć trzeba podkreślić, że ich wartość wzrosłaby zdecydowanie, gdyby stanowiły one również porównanie założeń ustawodawcy w zakresie celu, jaki ma zostać osiągnięty przy pomocy uchwalonych i zmienianych przepisów z efektami wykorzystania obowiązujących regulacji w praktyce, szczególnie w kontekście praktycznego stosowania środków nadzorczych w poprzednim stanie prawnym.

Analizując treść rozprawy, można też jednak zauważyć, że w kilku jej częściach Autorka wyprowadza swoje oceny bardziej z własnego przekonania i akceptacji poglądów innych autorów niż z wyników przeprowadzonych badań – jak pierwotnie zakładała. Apelowanie o potrzebę normatywnego uregulowania prawnej formy działania nadzorczego, noszącego wszelkie znamiona aktu administracyjnego wydaje się zbędne w kontekście zarówno obowiązywania zasady domniemania działania organów władzy publicznej w drodze decyzji jak i zakresu kognicji sądów administracyjnych, określonego przez ustawodawcę w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2022.329 t.j.).

Należy pochwalić Autorkę za szeroki wachlarz uwag, które z przeprowadzonej analizy wywiodła w podsumowaniu. Ich największą wartością jest walor praktyczny, choć – jak już wcześniej wskazano – nie odnoszą się one do całości aktualnych regulacji o charakterze nadzorczym, co niewątpliwie obniża ich rangę, czyniąc je tylko w części zasadnymi. Niezależnie jednak od powyższych uwag podkreślenia wymaga odwaga co do wyboru tematu i częściowo udana próba dokonania oceny obowiązujących przepisów w kontekście regulacji wcześniejszej.

## **VI. Ocena źródeł literatury wykorzystanych przez Autora rozprawy**

Szczegółowy wywód został przeprowadzony przez Autorkę głównie na podstawie licznych pozycji literatury przedmiotu, a także wybranych judykatów oceniających poprawność działania ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Zarówno dobór źródeł, jak i ich wykorzystanie należy ocenić pozytywnie. Jedyne uwagi, jaką należy tu zasygnalizować, to kwestia aktualności cytowanych orzeczeń sądów administracyjnych. Dynamika zmian prawa materialnego wymaga posługiwania się argumentacją zawartą

w orzeczeniach sądowych odnoszących się wyłącznie do aktualnego stanu prawnego, choć z uwagi na częste zmiany nie jest to zadanie proste.

## **VII. Uwagi dotyczące formalno-technicznej i edytorskiej strony rozprawy**

Formalno-techniczne i edytorskie elementy rozprawy, takie jak: edycja przypisów, wykaz skrótów, wykaz aktów normatywnych, wykaz orzecznictwa oraz bibliografia zostały przez Autorkę – co do zasady – sporządzone prawidłowo i zgodnie z powszechnie przyjętymi w tym względzie regułami odnoszącymi się do prac z zakresu nauk prawnych. Uwagę zwraca też wysoki poziom staranności korekty autorskiej, choć Autorka nie ustrzegła się błędów interpunkcyjnych.

Nie do końca przekonuje mnie użycie – na końcu dysertacji – sformułowania „Zakończenie” w miejsce „Podsumowania” bądź „Wniosków końcowych”, jakie powinny cechować rozprawę naukową, choć mam świadomość, że to wyłącznie kwestia językowa.

## **XI. Ocena końcowa rozprawy**

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska zasługuje na pozytywną ocenę zarówno pod względem doboru tematu (choć ze zgłoszoną wcześniej uwagą), zawartych w niej treści, jak i kwestii dotyczących jej formy. Jest to dzieło świadczące o dojrzałości naukowej Autorki. Problematyka podjęta przez Panią mgr Sylwię Szadok jest nie tylko doniosła i skomplikowana pod kątem teoretycznoprawnym, ale zawiera również ogromny walor praktyczny, stanowiąc jednocześnie wartościową pozycję także dla części przedstawicieli praktyki stosowania prawa.

Mając na uwadze powyższe, wypada więc powtórzyć, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789).

Robert Suwaj

