



UNIwersytet
Warszawski

WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI



Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Prof. dr hab. Marek Wierzbowski

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Łukawskiej Malickiej

Pozycja prawna Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

Studium administracyjnoprawne

Przygotowanej pod opieką naukową dr hab. Agnieszki Żywickiej, prof. UJK

Recenzowana rozprawa dotyczy tematyki właściwie nie podejmowanej jeszcze przez doktrynę. Dotyczy organu państwa o szczególnej pozycji, którego kompetencje skupiają się wokół problemów dotyczących małych i średnich przedsiębiorców, pomijając przedsiębiorców dużych, choć problemy z którymi się stykają ci ostatni mogą być jeszcze większe. Nie funkcjonuje jednak żaden organ państwa zajmujący się wyłącznie problemami dużych przedsiębiorców. Oczywiście zajmują się nimi różne organy państwowe, w ramach swoich kompetencji dotyczących ogółu przedsiębiorców.

Pozycja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców nawiązuje do innych podobnych rzeczników jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka czy Rzecznik Konsumentów, Rzecznik Finansowy czy Rzecznik Praw Pacjenta. Dwa pierwsze z tych organów mają umocowanie w Konstytucji, niektóre dysponują uprawnieniami przyznanymi prokuratorom, gdy chodzi o udział w postępowaniu administracyjnym.

Autorka stawia sobie jako główny cel pracy analizę pozycji prawnej Rzecznika MŚP w strukturach organów ochrony prawnej, na tle pozycji innych organów o podobnych kompetencjach w aparacie państwowym.

Autorka już we wstępie stawia pewne hipotezy badawcze, które ulegają rozwinięciu w dalszej części rozprawy. I tak przejmuje że:

1) Konstytucja Biznesu wnosi istotne zmiany dla przedsiębiorców w zakresie relacji z aparatem administracyjnym, nakładając nowe obowiązki na organy administracji. W związku z tym instytucja Rzecznika MŚP ma za zadanie monitorowanie, czy zmiany zostały prawidłowo wdrożone;

2) Rzecznik MŚP jako nowa instytucja nie wzbudza pełnego zaufania sektora małych i średnich przedsiębiorstw, co skutkuje niską liczbą spraw podejmowanych przez Rzecznika MŚP. Rzecznik MŚP powinien zatem inicjować działania o charakterze edukacyjnym i informacyjnym;

3) Zwiększenie efektywności działań Rzecznika na rzecz sektora małych i średnich przedsiębiorców wymaga zorganizowania szerokiego zaplecza terenowego tej instytucji.

4) Rzecznik nie może być uznany za klasyczny – w pełni samodzielny organ ochrony prawnej.

Jak widać trzy pierwsze tezy są wynikiem obserwacji praktyki funkcjonowania Rzecznika w aparacie państwowym. Jest to więc, można powiedzieć, część empiryczna pracy, oparta o dogłębne badania empiryczne. Szkoda tylko, że Autorka nie poszła krok dalej i nie przedstawiła proponowanych sposobów rozwiązania tych problemów. Te trzy tezy zebrane razem wskazują na słabość tego organu w zakresie wykonania zadań powierzonych mu przez ustawodawcę.

Ostatnia teza jest efektem teoretycznych badań naukowych. W tym zakresie istotnie różni się od trzech pierwszych tez, będących rezultatem badań empirycznych.

Autorka podejmuje próbę umieszczenia Rzecznika w strukturze aparatu państwowego. Popada tu w pewną przesadę poświęcając pierwsze strony pracy wiedzy podręcznikowej, jak np. określeniu organu administracji. Dalej zajmuje się organami ochrony prawnej, to której to kategorii zalicza m. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne, KRRiT, Prokuratorię Generalną, NIK itd.

Dalej wyróżnia organy pomocy prawnej, gdzie wymienia np. Adwokaturę, prawników zagranicznych i doradców podatkowych. Tamże umieszcza grupę określoną jako

rzecznicy praw i wolności, choć nie wymienia tam, w tabelce na str. 29 Rzecznika MŚP.

Dalej Autorka przechodzi do krajowych organów regulacyjnych, dając jako przykład Prezesa UTK i prezesa UOKiK. W kolejnym rozdziale stara się umieścić Rzecznika MŚP w aparacie administracji publicznej. Tu znowu mamy wiedzę podręcznikową - rozważania o pojęciu administracji publicznej i administracji gospodarczej. Wreszcie Autorka sięga do podobnych organów i pisze zasadnie, że Rzecznik jest odzwierciedleniem instytucji ombudsmana. Przedstawiona wyżej część pracy tworzy jakby tło, w którym jest osadzony Rzecznik MŚP. Takie ujęcie problematyki rozprawy doktorskiej jest zasadne.

Druga część rozprawy, zaczynająca się od rozdziału IV dotyczy kwestii ściśle prawnych. Tenże rozdział IV poświęcony jest kompetencjom rzecznika oraz rezultatom jego działań. Autorka zaczyna od przedstawienia kompetencji Rzecznika. Dzieli je na cztery grupy według przedmiotu którego dotyczą: informacyjne, kontrolne, inicjujące oraz interwencyjne.

Kompetencje do podejmowania działań procesowych przez Rzecznika Autorka zalicza do kompetencji interwencyjnych. Wymienia tu m.in. zwracanie się o wszczęcie postępowania administracyjnego, oraz uczestniczenie w nim na zasadach przysługujących prokuratorowi, żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu oraz informowanie właściwych organów o istotnych barierach i utrudnieniach w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Tu Autorka omawia także uprawnienia do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego i udziału w postępowaniach przed sądem administracyjnym.

Autorka dokonuje głębokiej analizy działań Rzecznika. Na str. 148 wymienia najczęstsze nieprawidłowości dostrzegane przez Rzecznika w funkcjonowaniu organów administracji publicznej. Opiera się tu jednak głównie na sprawozdaniu Rzecznika za rok 2022.

Osobny fragment poświęca Autorka mediacji gdzie Rzecznik ma uprawnienia do udzielania pomocy w organizacji mediacji między organami administracji a przedsiębiorcami. Dalej jednak pisze, że mediacja w postępowaniu administracyjnym nie odnosi się do sporu między organem administracji a stroną. Ten pogląd nie jest aktualny. Z tekstu rozprawy wynika jednak że Rzecznik uczestniczył w jednej mediacji. Osobno Autorka omawia kompetencje Rzecznika jakie uzyskał w wyniku noweli z 2023 roku.

Osobno Autorka schodzi na pewne problemy teoretycznoprawne. Takimi problemami poświęca rozdział „prawne formy działania Rzecznika MŚP”. Dalej stawia jednak tezę, że Rzecznika MŚP nie można uznać za organ administracji, więc nie dysponuje on prawnymi formami działania. Mimo tej tezy dalej omawia działania Rzecznika jak czynności materialno-techniczne. Przedstawiona wyżej teza zostaje złagodzona , gdy pisze, że prawne formy działania Rzecznika są dość skąpe jeżeli analizy dokonuje się z perspektywy organu administracji.

Kolejny rozdział poświęca Autorka współpracy Rzecznika z otoczeniem społeczno gospodarczym oraz działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Tu pojawia się wyliczenie w postaci obszernej tabeli przedstawiające działania rzecznika – takie jak np. udział w XXiX Forum Ekonomicznym w Krynicy – Zdroju.

Dalej następuje obszerny, blisko 40 stronicowy rozdział poświęcony rezultatom działań Rzecznika sporządzony w oparciu o analizę sprawozdań z działalności Rzecznika. Dotyczy on przede wszystkim udziału Rzecznika w licznych pracach legislacyjnych, a także np. opiniowane aktów prawa miejscowego.

Mamy tu bardzo obszerne wyliczenia działań Rzecznika zapewne zaczerpnięte z materiałów sprawozdawczych Rzecznika.

Niewątpliwie istotne działanie Rzecznika jest występowanie do organów administracji publicznej z wnioskami o objaśnienia prawne. Tu znowu następuje obszerne wyliczenie wniosków złożonych przez Rzecznika.

Następny rozdział, również o charakterze sprawozdawczym dotyczy spraw prowadzonych przez Rzecznika oraz biura terenowe tegoż Rzecznika.

Bardzo interesujący jest jeden z ostatnich rozdziałów o intrygującej nazwie „Dziesiątka Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców”. Mianowicie okazuje się, że Rzecznik zaraz po rozpoczęciu swojej działalności zwrócił się do powołanej Rady Przedsiębiorców o przedstawienie najważniejszych postulatów systemowych zmian w obszarze prawa gospodarczego, których zadaniem będzie ułatwienie funkcjonowania wszystkich przedsiębiorców w Polsce. Po szerokich konsultacjach wyłoniono dziesięć postulatów, które nazwano „Dziesiątka Rzecznika MŚP”. Obecnie Rzecznik wraz z Business Centre Club prowadzą cykl konferencji, których celem, jak pisze Rzecznik jest zaprezentowanie i promowanie najpotrzebniejszych zmian systemowych dla przedsiębiorców.

Nasuwa się tu pewna uwaga, że tworząc urząd Rzecznika ustawodawca nie wyszedł od potrzeb regulacyjnych, lecz dopiero po powołaniu Rzecznika zaczął gromadzić informacje o działaniach jakie powinien podjąć Rzecznik.

Dalej Autorka wchodzi w poszczególne obszary, gdzie interwencja Rzecznika była by wskazana. Przykładowo podnosi także kwestie ograniczenia praktyki nadużywania tymczasowych aresztowań w przestępstwach gospodarczych.

Oprócz „dziesiątki” Rzecznika Autorka pisze także o „piątce” Rzecznika – problematyka tych postulatów dotyczy kształcenia zawodowego w Polsce z propozycjami ich zmian.

Pracę zamyka rozdział zatytułowany Zakończenie, gdzie na początku Autorka stawia tezę, że Rzecznik to nowoczesny organ ochrony prawnej przedsiębiorców, wspierający przedsiębiorców w relacjach z organami administracji. Rzecznik ma, jak to określa Autorka status hybrydowy w aparacie administracyjnym. Ustawowe kompetencje Rzecznika umożliwiają mu skuteczną pomoc przedsiębiorcom w sprawach administracyjnych.

Pracę kończą wnioski de lege lata i de lege ferenda.

Autorka wraca do problemu natury prawnej Rzecznika, gdzie nie znajduje jasnej odpowiedzi. Odnoszę wrażenie, że Autorce łatwiej jest powiedzieć czym Rzecznik nie jest niż czym jest. Autorka pisze że pozycja Rzecznika odbiega od klasycznej pozycji ombudsmana, nie można też go zakwalifikować do typowych organów administracji publicznej, jako że Rzecznik nie ma władztwa administracyjnego ani kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych,

Jako zwieńczenie przeprowadzonych badań Autorka wsnuwa szereg wniosków.

Ostatecznie opierając się na przepisach regulujących pozycje Rzecznika uznaje go jak „Quasi ombudsmana o wyspecjalizowanych kompetencjach”. Autorka podkreśla brak nadzoru państwowego nad Rzecznikiem, co ma odróżniać Rzecznika od innych organów administracji.

Autorka sugeruje poszerzenie kompetencji Rzecznika - o sferę regulacji gospodarczych i konsumenckich, co Autorka wiąże z wzrastającym zainteresowaniem sprawami konsumenckimi.

Przedkładając recenzowaną pracę Autorka dokonała dogłębnego opisu i analizy funkcjonowania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Wyniki analizy posłużyły do sformułowania pewnych wniosków co do pozycji Rzecznika.

W podsumowaniu powyższego stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia wymagania stawiane przez obowiązujące przepisy w zakresie warunków jakie winna spełniać rozprawa doktorska określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 742). Recenzowana rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej oraz społecznej. Oceniam, że rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę

teoretyczną kandydatki w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej .

W tej sytuacji opowiadam się za dopuszczeniem Doktorantki do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Marek Wierzbowski

Warszawa 11 lipca 2024 r.