

Dr Rafał Stasikowski
Adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania
Administracyjnego UŚ w Katowicach

Autoreferat

zawierający opis dorobku naukowego i osiągnięć naukowych

I. Przebieg rozwoju naukowego

Urodziłem się w dniu 18 czerwca 1975 r.. W latach 1990-1994 uczęszczałem do Liceum Ogólnokształcącego im. M. Skłodowskiej-Curie w Koziegłowach. W 1994 r. zostałem finalistą olimpiad centralnych z historii oraz wiedzy o Polsce i świecie współczesnym. W 1994 r. rozpocząłem studia prawnicze na Uniwersytecie Łódzkim w Łodzi, które ukończyłem w 1999 r. z wynikiem bardzo dobrym. Prace magisterską napisałem z zakresu prawa samorządu terytorialnego pod kierunkiem prof. dr hab. Barbary Jaworskiej-Dębskiej. W latach 1998-1999 studiowałem prawo w Justu - Liebig Universitaet w Giessen w ramach programu pilotażowego Erasmus-Socrates. W 1999 r. rozpocząłem stacjonarne studia doktoranckie w Uniwersytecie Łódzkim. W latach 1999-2000 odbywałem studia doktoranckie w Uniwersytecie w Regensburgu, korzystając ze stypendium Rządu Krajowego Bawarii. W 2003 r. uzyskałem stopień naukowy doktora praw w oparciu o dysertację pt. „Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej”.

W 2000 r., obok działalności naukowej, rozpocząłem także pracę zawodową. W latach 2000-2001 pełniłem funkcję Zastępcy Dyrektora Śląskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie. W związku z rozpoczęciem etatowej aplikacji sądowej w 2001 r. zrezygnowałem z tej pracy i zostałem zatrudniony w Sądzie Okręgowym w Katowicach na stanowisku aplikanta sądowego. W maju 2003 r. złożyłem egzamin sędziowski i w dniu 21 lipca 2003 r. mianowany zostałem na stanowisko asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w Katowicach. Przez cztery lata orzekałem w sprawach z zakresu prawa pracy oraz prawa ubezpieczeń społecznych. W dniu 20 lipca 2007 r. powołany zostałem przez Prezydenta RP na urząd sędziego Sądu Rejonowego Katowice-Zachód w Katowicach. Przez ok. 1 rok orzekałem w wydziale karnym oraz wydziale karnym wykonawczym. Następnie przez 5 lat orzekałem w wydziale cywilnym nieprocesowym i

procesowym. Obecnie ponownie orzekam w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W tym czasie załatwiłem ok. 10.000 spraw i napisałem ok. 1.500 uzasadnień do wyroków i postanowień merytorycznych w sprawach cywilnych nieprocesowych. Na ok. 2.000 apelacji 7 wyroków zostało uchylonych w całości lub częściowo. W 2007 r. jako asesor sądowy uzyskałem od Międzynarodowej Komisji Prawników Sekcji Polskiej tytuł honorowy „Sędzia Europejski za 2006 rok”, za rozstrzygnięcie, w którym w oparciu o Konstytucję RP nakazałem Szefowi Służby Cywilnej przyjęcie w poczet urzędników służby cywilnej osoby biorącej udział w konkursie. Wyrok przeszedł wszystkie szczeble kontroli instancyjnej (włącznie z kasacją) i został utrzymany w mocy.

Od 2004 r. jestem adiunktem w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego UŚ w Katowicach.

Poza pracą zawodową pełniłem także szereg funkcji społeczny. Byłem radnym gminnym oraz radnym powiatowym. Działalem w organizacjach pozarządowych, w tym w zarządach stowarzyszeń oraz spółki wodnej.

II. Dziedziny podstawowych zainteresowań naukowych

Ciężar pracy naukowej do momentu uzyskania stopnia naukowego doktora nauk prawnych skoncentrowany był na prawie samorządu terytorialnego. Było to w jakimś stopniu naturalne pokłosie pełnionymi funkcji radnego gminnego i powiatowego, co ze względu na poczucie odpowiedzialności za wspólnotę, na rzecz której działałem, wymagało solidnego przygotowania praktycznego i teoretycznego. Przede wszystkim zaś wybór zainteresowań naukowych był konsekwencją rozstrzygnięć ustrojowych, które stanowią dla przedstawicieli nauki prawa jedną z najważniejszych determinant wyborów zainteresowań naukowo-badawczych.

Rozpoczęte w 1989 r. przemiany ustrojowe uczyniły sekwencyjnie z samorządu terytorialnego jeden z podstawowych filarów demokratycznego państwa prawnego i podstawową formę organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Restytucja samorządu na poziomie gminy w 1990 r. rozpoczęła szerokie zainteresowanie doktryny prawa administracyjnego tą problematyką. Kolejnym kamieniem milowym w rozwoju państwa i nauki polskiej było uchwalenie w 1997 r. Konstytucji, która sprawą samorządu poświęciła jeden ze swych rozdziałów i szereg innych przepisów. W świetle jej postanowień ustroj państwa polskiego oparty został na zasadzie decentralizacji, której podstawową formę stanowi samorząd terytorialny. Konsekwencją rozstrzygnięć ustrojowych był pakiet uchwalonych w

1998 r. ustaw reformujących organizację całej administracji publicznej w Polsce. Wprowadzony został wówczas trójszczeblowy system samorządu terytorialnego, z gminą jako podstawową jego jednostką. W związku z tymi rozstrzygnięciami ustrojowymi problematyka samorządności gminnej stała się kluczowym zagadnieniem na gruncie prawa administracyjnego. Biorąc pod uwagę krótki okres obowiązywania Konstytucji, zakres polskich doświadczeń, w chwili rozpoczynania badań własnych, był stosunkowo niewielki (adekwatnie do innych państw o ugruntowanych demokracjach). W związku z tym od samego początku podjąłem decyzję o prowadzeniu prac w oparciu o metodę dogmatyczną i prawnoporównawczą. Najbliższe związki łączyły polskie rozwiązania prawne z rozwiązaniami niemieckimi. Analiza doktryny niemieckojęzycznej w trakcie dwóch stypendiów w RFN doprowadziła mnie do przekonania, iż główne osie sporów naukowych, które często były pokłosiem konfliktów społecznych, a nawet politycznych, skoncentrowane były wokół ustalenia istoty i zakresu samorządności gminy, w tym dopuszczalnych ingerencji w jej samodzielności. Nie było to dziełem przypadku, i to z co najmniej kilku względów. Samorząd stał się jednym z elementów władzy publicznej o charakterze wykonawczym w składzie której wchodziły również organy administracji rządowej (oraz inne organy zaliczane do administracji państwowej), zorganizowane w oparciu o zasadę centralizacji. Państwo w założeniach Konstytucji zorganizowane zostało jako organizacja hierarchiczna i scentralizowana. Hierarchia występuje we wszystkich rodzajach władz. Państwo jest także w pewnych zakresach organizacją wysoce scentralizowaną. Na tak zarysowanym ogólnym tle ustrojowym instytucja samorządu terytorialnego jawi się jako struktura ograniczająca zakres obu zasad. Jednostki samorządu terytorialnego uzyskały bowiem prawnie zagwarantowaną samodzielność. Takie rozwiązanie ustrojowe było konsekwencją najbardziej podstawowych rozstrzygnięć konstytucyjnych. Fundamentalne zasady konstytucyjne państwa polskiego, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada pomocniczości i wiele innych są prawnym wyrazem personalistycznej koncepcji człowieka, zgodnie z którą osoba ludzka obdarzona jest przyrodzoną godnością, z której wynika jej wolność, ale również odpowiedzialność za swe działania i zaniechania; jest osobą żyjącą w zorganizowanym społeczeństwie, co daje jej szereg praw względem niego, ale też nakłada na człowieka poważne obowiązki względem społeczeństwa zorganizowanego w twór państwowy, a w jego ramach w inne wspólnoty. Samorząd terytorialny stał się także istotnym elementem systemu politycznego całego państwa.

Badania nad samorządem terytorialnym doprowadzić więc muszą nieuchronnie do postawienia sobie najbardziej rudymenarnych pytań, takich jak pytania o źródła wartości,

którym każdy z obywateli państwa polskiego służy swoją pracą (niezależnie od jej charakteru), a które to z kolei wartości stały się podstawą do przyjęcia podstawowych zasad i praw Rzeczypospolitej. Eksploracja naukowa w tym zakresie prowadzi także do ustalenia rodzaju i istoty praw obywatela oraz jego pozycji względem państwa, zakresu oraz źródeł zezwalających administracji na ingerencję w prawa jednostki, a czasami nawet postawienia sobie pytania o to, czy pomiędzy jednostką a państwem istnieje jakiś naturalny konflikt, względnie stałe pola konfliktu między nimi, czy też jest zgoła inaczej, a jeśli tak, to w jaki sposób wyjaśnić potrzebę ingerowania administracji publicznej w życie jednostki. W taki naturalny sposób przechodzi się do ustaleń dotyczących pojęcia interesu publicznego, praw podmiotowych jednostki, zakresu obecności państwa w życiu jednostki, wolumenu zadań publicznych i zadań administracyjnych (tj. tych, które musi wykonywać „osobiście” administracja), typu, czy rodzaju struktur administracyjnych, które winny je załatwiać odpowiedzialności jednostki za państwo oraz odpowiedzialności państwa za prawa jednostki. Od tych zagadnień jest już tylko jeden krok do szerokiej i złożonej problematyki prywatyzacji, która stała się jedną z najważniejszych sfer działalności po uzyskaniu stopnia naukowego doktora. Stawianie pytań ważnych, a czasami rudymenarnych jest funkcja czasu i pracowitości. Wymaga ono poczynienie szeregu czynności przygotowawczych, rozwiązania mniej złożonych zagadnień naukowych. Pierwszym etapem na mojej drodze naukowej po uzyskaniu stopnia doktora była pogłębiona analiza wszystkich wskazówek, które poczynili moi recenzenci w przewodzie doktorskim względem dysertacji. Ich rozważenia oraz wyjaśnienie, jak również nabranie dystansu względem swego utworu doprowadziły do stworzenia poprawionego i rozszerzonego opracowania, które ukazało się pt. *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej*, Bydgoszcz-Katowice 2005, ss. 1 - 415. W pracy w pierwszym rzędzie dokonałem ustalenia istoty oraz głównych elementów konstrukcyjnych podstawowej korporacji prawa publicznego jaką jest gmina. Są nimi sposób powstania i członkostwo w korporacji, prawne środki działania oraz stosunek do państwa. Gminy są organizacjami przymusowymi w tym znaczeniu, że ich powstanie nie jest zależne od woli członków, lecz od prawnie określonego w ustawie stanu faktycznego. Państwo więc kształtuje ustrój gminy (mając do wyboru szereg modeli), powołuje do życia poszczególne jednostki i określa sposób powstawania członkostwa. Powołanie gmin nie jest przejawem chęci ubogacenia kształtu administracji publicznej. Ustrojodawca rozwinął w ten sposób sformułowaną w Preambule do Konstytucji zasadę pomocniczości. Ta zaś służy umocnieniu uprawnień obywateli i ich wspólnot w mechanizmach sprawowania władzy państwowej. Oparcie ustroju państwa na samorządzie

terytorialnym jest z pewnością przejawem normatywizacji personalistycznej koncepcji człowiek. Nie należy jednakże na samorząd terytorialny spoglądać wyłącznie przez pryzmat przyznania nowych prawa obywatelowi. Członkostwo w samorządzie terytorialnym to również nałożenia nowych obowiązków, związane z wydzieleniem części zadań z wolumenu zadań administracji rządowej i delegowaniem ich na rzecz samorządów celem ich realizacji. Jest to także odpowiedzialność, która w poprzednim okresie ustrojowym została zdjęta z obywateli za cenę pozbawienia ich wolności. Należy więc na członkostwo w danej wspólnocie samorządowej spoglądać przez pryzmat głębszego upodmiotowienia obywatela w państwie, co następuje przez poszerzenie jego praw, jak również nałożenie nowych obowiązków. Jest to zupełnie świadoma konstrukcja, która jest elementem pewnego ciągu przedsięwzięć ustrojodawcy służących stworzeniu „nowego typu obywatela” jako jednostki świadomej swoich praw i wolności względem państwa i jego aparatu, ale również odpowiedzialnej za losy państwa (czy swojej wspólnoty lokalnej), zakres jego suwerenności i rozwój (społeczno-gospodarczy), jak również bieg aktualnych spraw w państwie.

Wprowadzenie korporacji prawa publicznego do aparatu administracyjnego państwa celem realizacji określonych grup zadań publicznych przez samych bezpośrednio zainteresowanych zwiększyło skuteczność i elastyczność administracji, umocniło postawy obywatelskie oraz doprowadziło do eliminacji szeregu konfliktów, do których by doszło w razie wykonania tych zadań odgórnie przez aparat scentralizowany. Samorząd jest forum wymiany i łagodzenia (a czasami eliminacji) różnych, często sprzecznych poglądów, tak co do wolumenu wykonywanych zadań (poza oczywiście zadaniami obowiązkowymi), jak i stopnia ich realizacji, nie wykluczając nałożenia się na procesy decyzyjne różnic i animozji politycznych. Konfliktów politycznych nigdy nie należy oceniać jednoznacznie negatywnie. Pewne jest, że mają one charakter, w pewnym stopniu, destrukcyjny. Służą one jednocześnie uruchomieniu mechanizmów samokontroli po stronie sprawujących władzę, jak i intensyfikacji kontroli ze strony opozycji. Nigdy nie należy zapominać stwierdzenia S. Kasznicy, o tym „że samorząd terytorialny jest matecznikiem wszelkiej korupcji w państwie”.

Skuteczna realizacji powierzonych gminom zadań jest możliwa przy pomocy odpowiednich instrumentów. Stąd też konieczność stosowania przez nie środków władczych. W tym zakresie działalność samorządu nie odróżnia się od działalności administracji rządowej. Elementem różnicującym staje się ich samodzielność, dzięki której gminy wykonują swoje zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Są więc wolne w tym zakresie od wskazówek i dyrektyw organów państwa. Kolejną komplementarną częścią ich samorządności jest system gwarancji finansowych. Gwarancje finansowe objąłem

pojęciem władztwa finansowego, którego zakres skupia się głównie na pozyskiwaniu środków finansowych oraz sposobie ich wydatkowania, jak i roszczeniu gmin o odpowiednie uposażenie finansowe, gdyż stosowna ilość środków pieniężnych jest warunkiem samodzielnego wykonywania zadań publicznych.

Kolejnym elementem konstrukcyjnym korporacji prawa publicznego jest stosunek do państwa. Podstawową więzią prawną łączącą je z państwem jest nadzór, który przyjmuje tu charakter wzmocniony i nie ogranicza się jedynie do tzw. nadzoru policyjnego, lecz zawiera także elementy aktywne. Są nimi możliwość wprowadzenia nadzoru komisarycznego, wydanie zarządzenia zastępczego, czy przymusowe wprowadzenie budżetu lub jego poszczególnych części. Większa intensywność nadzoru państwowego wynika przede wszystkim z tego, że gminy wykonują zadania publiczne i powinny to czynić w sposób ciągły, nieprzerwany. Sprawowany jest on z punktu widzenia legalności przez organy administracji rządowej. To m.in. wymusiło rozbudowę systemu instrumentów ochrony samorządności gminnej w RFN i RP. Prawo do samorządności wykazuje cechy publicznego prawa podmiotowego, co pozwala gminom występować przeciwko podmiotom wkraczającym w zakres ich prawnie chronionej samodzielności, już nie tylko w ramach wykonywania nadzoru weryfikacyjnego, lecz również takich środków jak prawo wysłuchania, środków powiązanych z zasadą postępowania przyjaznego gminom, komunalnej skargi konstytucyjnej uregulowanej Ustawą Zasadniczą RFN, czy też polskiego gminnego wniosku o zbadanie konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego. Znaczenie tych środków wynika w głównej mierze z tego, że służą one ochronie samodzielności gminy przed ingerencjami pochodzącymi ze strony organów państwa tworzących akty normatywne. Nie mniej ważną rolę odgrywają instrumenty prawne służące ochronie gminy w stosunkach nadzorczych w postaci skargi do sądów administracyjnych. Pozytywne ustalenia co do zakresu samorządności gminy połączyłem z paralelnymi ustaleniami co do jej ograniczeń. Samodzielności gminy nie można absolutyzować. Nie ma ona bowiem charakteru nieograniczonego, lecz jest gwarantowana w ramach ustaw, które winny określać instrumenty ewentualnych ingerencji w zakres prawnie chroniony.

Rozwinięciem tych badań był szereg prac w postaci artykułów opublikowanych w recenzowanych czasopismach naukowych dotyczących samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb obrachunkowych, w których przeanalizowałem ich organizację i sposób działania przez pryzmat gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo ważnym etapem moich prac naukowo-badawczych nad samorządem był udział w zespole złożonym z prof. dr. hab. Ernesta Knosala i dr. Adama Gołucha, który

zajął się zagadnieniami aglomeracji. W toku prac udało się wyodrębnić katalog zadań, którymi winna zająć się nowa struktura samorządowa w postaci aglomeracji (metropolii) oraz przygotować projekt ekspercki ustawy dla aglomeracji śląskiej. W toku badań posłużyliśmy się ankietami i wywiadami, które zostały przeprowadzone z grupą ok. 100 najważniejszych działaczy samorządowych na Śląsku. To ważne doświadczenie w mojej działalności badawczej, które pozwoliło poszerzyć instrumentarium naukowo-badawcze oraz przekroczyć niezwykle trudną granicę pomiędzy czystą interpretacją tekstu prawnego a jego kreowaniem. Ten etap zaowocował kilkoma tekstami w postaci artykułów, opinii i sprawozdań z prac badawczych.

Samorząd terytorialny stał się niewątpliwie najważniejszym nowym zjawiskiem organizacyjno-prawnym we współczesnej administracji publicznej w Polsce. Kontynuacja badań po doktoracie w tym duchu doprowadziła do zainteresowania się innymi nowymi zjawiskami organizacyjnoprawnymi w polskiej administracji. Transformacja ustrojowa zapoczątkowana w ubiegłym wieku zaowocowała bowiem zmianami w ustroju całej administracji publicznej. W swoich poszukiwaniach badawczych doszedłem do przekonania, że nastąpił proces wyodrębniania się z hierarchicznej organizacji administracji zadań publicznych i nadawania im form prawa publicznego lub prawa prywatnego. Nastąpiło zerwanie więzów pomiędzy zadaniami a strukturami, które miały je wykonywać. W pewnych przypadkach zadania publiczne może wykonywać każdy, kto zgłosi taką gotowość (np. lekarz prowadzący praktykę w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej). W związku z opisanymi powyżej zjawiskami aktualność ponownie zyskał klasyczny podział publicznoprawnych form organizacji publicznej na korporacje, zakłady i fundacje. W nieznanym dotychczas zakresie zadania publiczne zaczęły być również wykonywane w formach prawa prywatnego lub nawet powierzane do wykonywania na podstawie umowy podmiotom spoza administracji. Zjawisko to zostało nazwane w nauce prywatyzacją zadań publicznych. W konsekwencji tych zjawisk i procesów administracja stała się organizacyjnie coraz bardziej zróżnicowana. Dyferencjacji sprzyja również nasilająca się samoorganizacja społeczeństwa, w tym przyjmująca głównie postać coraz bardziej znaczącego udziału organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych.

Zmiany ustroju politycznego powiązane były z zasadniczymi przekształceniami społeczno-gospodarczymi, które determinowały kształt przyjmowanych rozwiązań ustrojowych i administracyjno-prawnych, jak i tempo ich wdrażania. Nie mogły one ominąć struktur scentralizowanej administracji rządowej. Z administracji gospodarczej znikły organy resortowo-branżowe, tak charakterystyczne dla gospodarki planowej, zarządzanej centralnie.

W ich miejsce pojawiły się tzw. organy regulacyjne oraz agencje, spełniające bardzo złożone i nowe zadania administracyjne. Zupełnie nowym zjawiskiem jest także pojawienie się specyficznej kategorii organów administracji państwowej całkowicie wyłączonych z administracji rządowej, takich jak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Rada Polityki Pieniężnej.

Przeprowadzone badania w przedmiocie modernizacji hierarchicznych struktur administracji publicznej doprowadziły do wniosków, że w strukturach współczesnej administracji publicznej w Polsce pojawiły się dwie nowe grupy organów. Pierwsza, to organy całkowicie wyłączone z organizacji administracji rządowej, a druga to organy częściowo wyłączone z tych struktur. Organami całkowicie wyłączonymi są Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Rada Polityki Pieniężnej. Każdemu z tych organów poświęciłem jedno lub nawet kilka opracowań, w tym opracowania mającego charakter obszernego studium w przypadku Rady Polityki Pieniężnej (*vide* wykaz publikacji). Oba organy, choć spełniają różne funkcje w aparacie państwa, to mają pewne istotne wspólne cechy. Są to organy mające zakotwiczenie w Konstytucji, działające poza hierarchiczną strukturą administracji rządowej, sterują istotnymi dla społeczeństwa procesami oraz są to organy kolegialne, których skład oparty jest na zasadzie parytetu, co ma zapewnić równowagę polityczną w ich działalności. Jest to niezwykle ważne w przypadku mediów elektronicznych, które są ważnym elementem sterowania społeczeństwem. Stąd też w państwie demokratycznym niedopuszczalne jest pozostawienie ich w ręku jednej opcji politycznej. Niezależny organ państwa kontrolujący ich działalność stanowi więc element instytucjonalny demokratycznego państwa prawnego. Niezależny organ wykonawczy pożądanym jest także dla kształtowania i kontrolowania polityki pieniężnej państwa polskiego. Jest nim Rada Polityki Pieniężnej, która przez decyzje dotyczące głównie polityki pieniężnej bierze istotny udział w sterowaniu całością procesów gospodarczych państwa. Powiązana jest ona organizacyjnie z Narodowym Bankiem Polskim, którego status prawny wykazuje cechy różnych podstawowych form organizacyjnych, znanych na gruncie prawa i nauki prawa administracyjnego, co również stało się przedmiotem badań i publikacji naukowych.

Organami w wysokim stopniu wyłączonymi z hierarchicznych struktur administracji rządowej są samorządowe kolegia odwoławcze i regionalne izby obrachunkowe, którymi zająłem się badając prawne gwarancje samodzielności gmin. Są to organy nadzorujące działalność samorządu terytorialnego. Istotne jest, że uzyskały one szeroki zakres niezależności wobec centralnej administracji rządowej, mimo że są z nią powiązane w różny sposób. Ich skład kształtowany jest przez Prezesa Rady Ministrów, który także sprawuje nad

nimi nadzór z punktu widzenia legalności. Nie dysponuje on jednak możliwością wydawania im poleceń służbowych ani wytycznych, co zapewnia im niezależność orzeczniczą, a tym samym stanowi gwarancję dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Do grupy organów częściowo wyłączonych z hierarchicznej organizacji resortów należą tzw. organy regulacyjne. W początkowej fazie swych badań zająłem się uchwyceniem ich odrębności organizacyjnoprawnych. Później dopiero przeszedłem do badania ich działalności, zakresu zadań i kompetencji. Doprowadziło to w ostateczności do podjęcia zagadnień związanych z istotą funkcji regulacyjnej administracji publicznej, jak i w ogóle funkcji realizowanych przez administrację. W drodze ewolucji doszło tym samym do narodzin najważniejszego przedmiotu moich badań. Złożoność samego przedmiotu nie pozostała bez wpływu na metodologię prowadzenia badań. Dla odwzorowania podstawowych celów realizowanych przez administrację publiczną w poszczególnych okresach jej rozwoju posłużyłem się teoretycznoprawną konstrukcją funkcji administracyjnej. Pozwala ona uzyskać wysoce skonceptualizowane wyniki badań naukowych. Funkcja administracji pozwala na uzyskiwanie ogólniejszych wyników badań niż przy pomocy takich pojęć jak zadania publiczne, administracyjne, które są bardziej zmienne w czasie. Analiza rozwoju funkcjonalnego administracji publicznej, czynników, które ją determinowały, zakresu jej działania w przeszłości, może stać się pomocna przy interpretacji wielu skomplikowanych zjawisk administracyjnoprawnych występujących współcześnie. Stosunki społeczne i towarzyszące im instytucje prawa administracyjnego nie rodzą się mocą jednorazowego aktu, lecz są wynikiem pewnego ciągu zdarzeń, które w drodze ewolucji nadają im ostateczny kształt. Ten ostateczny kształt jest wynikiem ścierania się starych instytucji z nowymi. Stąd też prawidłowa i pełna analiza zjawiska regulacji traktowanej przeze mnie jako funkcja administracyjna wymagała prześledzenia rozwoju funkcjonalnego administracji publicznej na przestrzeni dwóch ostatnich wieków, tj. od momentu kształtowania się państw prawa. Rozwój ten był podwaliną dla obecnego kształtu prawnego regulacji administracyjnej. Model ten można zinterpretować i kompleksowo wyjaśnić na tle rozwoju funkcjonalnego administracji publicznej oraz jej instytucji. Przedmiotem badania uczyniłem więc w niezbędnym zakresie wyodrębnianie się poszczególnych funkcji nowoczesnych administracji publicznej, a to funkcji policyjnej, reglamentacyjnej, nadzorczej, funkcji administracji świadczącej oraz planistycznej. Wyjaśnienie istoty danej funkcji, jej cech, środków realizacji oraz jej wpływu na sytuację prawną jednostki stało się bazą do ustalenia przyczyn zjawiska prywatyzacji i będącej jej następstwem regulacji. Zastosowana metoda badawcza doprowadziła do objęcia pojęciem regulacji szeregu zjawisk administracyjnoprawnych, które w oderwaniu od

przyczyn ich powstania, mogłyby zostać zaliczone do zjawisk związanych z jedną z „klasycznych” funkcji administracyjnych. Funkcja regulacyjna jest w pewnym sensie pewną hybrydą dotychczasowych funkcji administracji wraz z pewnymi nowymi elementami. Jej powstanie jest wynikiem stale postępującego komplikowania się stosunków społecznych, gospodarczych, a nawet politycznych. Przyczyn tego stanu upatrywać należy w rozwoju nowych, zaawansowanych technik, które w związku z zainteresowaniem państwa w ich rozprzestrzenianiu się, doprowadziły do rozlicznych przekształceń w wielu sferach życia. Niebagatelne znaczenie w uruchomieniu procesów prywatyzacji miał narastający od dziesięcioleci problem wzrostu wydatków państwa na realizację funkcji administracji świadczącej. Pogłębiające się zadłużenie poszczególnych państw skłaniało je do prywatyzacji części swego majątku, czy wykonawstwa zadań publicznych. Było to konieczne ze względu na potrzebę pokrycia kosztów nieodpowiedzialnych obietnic wyborczych partii rządzących.

W swych badaniach normatywne spojrzenie na zjawisko regulacji połączyłem w pewnych jej momentach ze spojrzeniem teleologicznym właściwym nauce administracji, co pozwoliło rozwiązywać różne problemy administracji regulacyjnej. Tradycyjny system instytucji teoretycznoprawnych został także uzupełniony o pewne nowe narzędzia stworzone w nauce na bazie klasycznych instrumentów. Stąd też pojawia się konstrukcja sterowania i regulacyjnego układu sterowania, które pozwalają na systemowe analizowanie administracji publicznej wykonującej funkcję regulacyjną. Teoria sterowania zakłada wszechstronne poznanie rzeczywistości i badania skuteczności prawa. To mulitydyscyplinarne podejście do badania prawa administracyjnego wykracza poza zastane schematy postępowania charakterystyczne dla metody prawniczej, sprowadzającej się do ograniczenia badań tylko do prawa (np. bez analizy kontekstu sytuacyjnego jego funkcjonowania) i ograniczania wyników badań do stwierdzeń według schematu takiego jak: legalny - nielegalny, skuteczny - nieważny, prawo publiczne - prawo prywatne, prawo zewnętrzne - prawo wewnętrzne, państwo - społeczeństwo. Przy tak określonych założeniach metodologicznych oddziaływanie za pomocą prawa służy osiągnięciu określonych celów i jest tylko jednym z mediów sterowania (nośników impulsów sterowania), którymi obok prawa są jeszcze np. pieniądze, czy władza. Dość powszechnie uważa się, iż w nowoczesnych społeczeństwach prawo jest centralnym medium sterowania. Zastosowanie zaś sterowania jako narzędzia badawczego umożliwia kompleksową analizę prawa i osiągnięcie różnych innych celów badawczych, np. poszerzenie perspektywy badawczej i objęcie analizą poza samym prawem, także innych mediów sterowania, takich jak rynek, personel, organizacja i ich wpływu na kształt i treść projektowanych rozwiązań prawnych. Tak szeroka perspektywa umożliwia

zbadanie oddziaływania różnych instrumentów sterowania na motywacje i interesy bardzo zróżnicowanych kategorii podmiotów sterowanych (obywateli, przedsiębiorstw, zrzeszeń, władz publicznych i innych). Pozwala uwzględnić obok tradycyjnych (np. akt administracyjny), wyraźnie uformowanych władczych instrumentów sterowania, także nowe formy działania administracji, jak przede wszystkim celowe przekazywanie informacji. Metoda badawcza, którą zastosowałem, jest także konsekwencją pełnienia od czasów studenckich, funkcji radnego w samorządzie. Obserwacja i bezpośredni udział w procesach decyzyjnych w samorządzie pozwoliły mi zidentyfikować inne czynniki, poza oczywiście samym prawem, brane pod rozważenie przy podejmowaniu różnorodnych decyzji. Takie okoliczności jak np. poziom wiedzy kadr w urzędzie, stopień jego wewnętrznej integracji (albo skonfliktowania), różnice polityczne, względy osobiste lub inne, wymykają się zupełnie przy badaniu zjawiska administracji przez pryzmat prawa administracyjnego. W rzeczywistości wiele rozstrzygnięć (w tym stanowienia aktów prawa miejscowego), szczególnie podejmowanych w ramach władztwa dyskrecyjnego motywowana jest tymiż względami.

Skojarzenie podejścia normatywistycznego z teleologicznym oraz instytucji klasycznych z pewnymi nowymi konstrukcjami (zbudowanymi na bazie dotychczasowego dorobku nauki) pozwoliło, według mojej oceny, zbadać na podstawie sformalizowanych aktów władzy państwowej (głównie norm prawnych) proces zrywania z „państwem dobrobytu” i przybliżyć idee „państwa bezpieczeństwa socjalnego”, jak i przeanalizować przejście społeczeństw postindustrialnych w społeczeństwa informacyjne, których funkcjonowanie oparte zostało na innych fundamentach. Procesy te nie zostały jeszcze zakończone, a zjawisko regulacji nie przybrało najprawdopodobniej zupełnie ostatecznego kształtu. Te założenia metodologiczne stały się podstawą badań i ostatecznych ustaleń w rozprawie habilitacyjnej.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, jako osiągnięcie naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia naukowego doktora, stanowiącego znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny naukowej zgłaszam pracę pt. *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2009, ss. 1-335.

Ilość poruszonych zagadnień pracy habilitacyjnej jest na tyle duża, iż przywołanie ogólnych konstatacji dla każdego z nich wydaje się być bardzo utrudnione. Stąd też

chciałbym przywołać najważniejsze wnioski, związane z głównym zagadnieniem swych prac, tj. z istotą funkcji regulacyjnej.

Kluczowe ustalenia związane z funkcją regulacyjną stały się możliwe po przeprowadzeniu szerokich badań historycznoprawnych dotyczących funkcji realizowanych przez administrację publiczną na przestrzeni dwóch ostatnich wieków. Klasyfikacja funkcji administracyjnych okazała się niemożliwa. Udało się natomiast stworzyć pewną typologię funkcji, pod którą, co wynika z samej istoty typologii, nie da się przyporządkować wszystkich zadań wykonywanych przez administrację. Wyróżnione funkcje są zaś wystarczające do oddania istoty administracji publicznej w danym okresie rozwoju historycznego. Są nimi funkcja policyjna, reglamentacyjna, nadzorcza, administracji świadczącej oraz planistyczna (*notabene* na etapie prac nad habilitacją ogłosiłem kilka artykułów poświęconych tym zagadnieniom).

Pojawienie się nowej funkcji – funkcji regulacyjnej - w końcu XX wieku łączyć należy ze złożonym i wielorodzajowym zjawiskiem prywatyzacji, w tym głównie z prywatyzacją materialną, funkcjonalną, czy organizacyjną. Pojawiła się ona w tych obszarach życia społecznego i gospodarczego, w których państwo zrezygnowało z posiadanego niegdyś monopolu administracyjnego lub naturalnego i dopuściło w to miejsce do działania podmioty prywatne. Były więc to obszary zarezerwowane dotychczas dla administracji świadczącej, której celem było i w dalszym ciągu jest (gdyż funkcja ta w zmieniony zakresie realizowana jest nadal przez administrację) zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych, potrzeb niematerialnych jednostki oraz tworzenie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń użyteczności publicznej. Prywatyzacja materialna wiąże się z przejściem danego zadania publicznego do sektora prywatnego, które zaczyna realizować podmiot prywatny. Następuje zmniejszenie wolumenu zadań administracyjnych i przejście sprywatyzowanego zadania do kategorii zadań publicznych. Prywatyzacja funkcjonalna wiąże się z przekazaniem przez podmiot administracyjny jedynie wykonawstwa danego zadania podmiotowi prywatnemu. Podmiot publiczny pozostaje odpowiedzialny za jego wykonanie, a zadanie w dalszym ciągu zachowuje swój status zadania administracyjnego. Z kolei prywatyzacja organizacyjna sprowadza się do posłużenia się przez organ administracyjny formą organizacyjną prawa prywatnego do wykonywania danego zadania administracyjnego.

Wdrażana prywatyzacji i regulacja doprowadziły do zerwania tradycyjnego sztywnego powiązania poszczególnych zadań publicznych z określonymi podmiotami, czy strukturami administracyjnymi. „Uwolnienie” zadań publicznych umożliwiło ich przejmowanie przez podmioty prywatne, kierujące się przy ich realizacji chęcią zysku (tzw. pierwszy sektor) lub poczuciem misji (tzw. trzeci sektor). W układzie wykonawczym w zasadzie jedynym

względnie stałym elementem są współcześnie zadania publiczne oraz system organów wykonujących funkcję regulacyjną. Wykonanie danego zadania publicznego powierzone zaś może zostać każdemu, kto wyrazi taką chęć i spełni wymogi przewidziane przepisami prawa.

Istotą funkcji regulacyjnej jest realizacja dobra wspólnego przez zapewnienie ciągłości i powszechności, jak również przewidzianej przez prawo jakości (standardów) określonych przepisami prawa usług, świadczonych na rzecz ludności przez podmioty prywatne wykonujące sprywatyzowane zadania publiczne (zwykle z zakresu dotychczasowej administracji świadczącej), co przybiera postać ciągów działań prawnych i faktycznych pozostających w sobie w związku celowym. Celem działalności administracji regulacyjnej jest włączenie podmiotów prywatnych w jak najpełniejszą realizację dobra publicznego, przy zachowaniu zasad jego działalności (głównie kalkulacji zysków i strat), która stanowi dla niej również pewną wartość. Cechami funkcji i administracji świadczącej są ich kreatywny i aktywny charakter, trwałość i ciągłość działalności regulacyjnej oraz posługiwanie się swoistymi metodami i środkami działania.

Rezygnacja z wykonywania na rzecz jednostki zadań administracji świadczącej doprowadziła do przesunięcia zaangażowania administracji z wykonawstwa na nadzór nad procesami ich wykonywania przez podmioty prywatne. Nie mniej ważne stało się przesunięcie punktu ciężkości państwa z odpowiedzialności za konkretne świadczenia na odpowiedzialność za bezpieczeństwo jednostki (w tym także bezpieczeństwo za zaopatrzenie w odpowiednie świadczenia). Jest to sytuacja, w której państwo nie rezygnuje z idei państwa socjalnego, ale również sytuacja, w której nie jest ono zdolne do jej sfinansowania. Musi więc posiłkować się siłami tkwiącymi w społeczeństwie celem zachowania dotychczasowego wolumenu usług publicznych. Tworzy to nieznana uprzednio sytuację, w której siły rynkowe (i tzw. trzeci sektor) zostają włączone w realizację idei państwa socjalnego.

Kooperacja państwa ze społeczeństwem nie wyłącza odpowiedzialności państwa za realizację określonych zadań publicznych. Pełną odpowiedzialność państwo ponosić może w tych przypadkach, w których wykonuje ona określone zadania samodzielnie, bez pomocy innych podmiotów. W sytuacjach, w których państwo działające poprzez swoją administrację powstrzymuje się od wykonywania danych zadań „osobiście” i deleguje je na zewnątrz, odpowiedzialność państwa musi ulec modyfikacjom. W nauce ten nowy typ odpowiedzialności nazwany został odpowiedzialnością gwarancyjną, której istota sprowadza się do ograniczenia odpowiedzialności państwa za stworzenie odpowiednich ram prawnych pozwalających na realizację określonych zadań publicznych przez siły społeczne, stworzenie odpowiednich struktur administracyjnych powołanych do ingerowania (nadzorowania,

kontrolowania, modyfikowania działalności podmiotów prywatnych) w razie zakłócenia przebiegu procesów społecznych, wytyczania celów działalności podmiotów prywatnych, sterowania ich działalnością (przy zastosowaniu instrumentów władczych oraz nie władczych) w taki sposób, by ich działalność służyła realizacji wskazanego celu ogólnospołecznego. Nie jest to tym samym odpowiedzialność za wynik w postaci jakiejś usługi. Tą odpowiedzialność przejęły podmioty prywatne wykonujące pewne zadania publiczne. Odpowiedzialność administracji regulacyjnej wywiodłem z prawa do dobrej administracji i przyjąłem, że jednostka dysponuje publicznym prawem podmiotowym - prawo do dobrego regulowania.

Analiza istoty poszczególnych funkcji, zakresu zadań i kompetencji poszczególnych organów administracyjnych doprowadziła do wniosków, iż realizacja celów regulacji wymaga podjęcia zróżnicowanych działań o często odmiennym charakterze, takich jak m.in. działania policyjne, czy reglamentacyjne. Przyjąłem, iż jeżeli przedmiotem działania organu administracyjnego jest ochrona dóbr policyjnych przed zagrożeniami wynikającymi z wykonywania przez podmioty prywatne sprywatyzowanych zadań publicznych i nakierowana jest na osiąganie celów regulacyjnych, to działania takie mają charakter działań regulacyjnych, co oznacza, iż niektóre czynności z zakresu funkcji policyjnej stanowią realizację funkcji regulacyjnej. Podobnie dzieje się z niektórymi działaniami reglamentacyjnymi, czy planistycznymi. Szczególne związki regulacja wykazuje zaś z nadzorem. Realizacja celów regulacji wymaga podjęcia szeregu czynności nadzorczych, których adresatem są podmioty prywatne realizujące zadania publiczne. W ramach nadzoru regulacyjnego podejmowane są przez organy regulacyjne działania, które służą zapewnieniu optymalizacji wykonywania przez podmioty prywatne zadań publicznych, tak by ustabilizować sytuację jednostki w związku z wycofaniem się państwa z bezpośredniego świadczenia danej usługi. Działania nadzorcze przyjmują charakter działań *ex post*, jak również działań *ex ante*. Pierwsze nakierowane są eliminację różnorodnych czynności prawnych lub faktycznych podmiotów nadzorowanych. Środki nadzorcze *ex ante* mają nie dopuścić do pojawienia się w obrocie aktów prawnych lub zachowań faktycznych nieodpowiadających wymogom prawa, co niewątpliwie wskazuje, iż nadzór taki służy zapewnieniu i poszanowaniu praw i wolności jednostki. Szerokie spektrum środków nadzoru pozwala nadzór regulacyjny zakwalifikować, zarówno jako nadzór negatywny (służący eliminacji działań sprzecznych z prawem, lecz również jako nadzór pozytywny (zapewnieniu ciągłości w sprawowaniu zadań publicznych), co zbliża go w pewnym stopniu do nadzoru weryfikacyjnego. Bez wątpienia funkcja regulacyjna stanowi mutację funkcji nadzorczej.

Różnica zasadnicza tkwi w tym, iż po pierwsze regulacja nie ogranicza się wyłącznie do nadzoru, a po drugie celem nadzoru regulacyjnego jest zapewnienie realizacji praw i wolności jednostki (publicznych praw podmiotowych). Działania nadzorcze podejmowane względem podmiotów wykonujących zadania publiczne nie są nakierowane na stwierdzenie nielegalności ich czynności, lecz przede wszystkim na zapewnienie określonych usług. Funkcja zachowania prawa stała się więc ogniwem pośrednim w zagwarantowaniu jednostce jej praw.

Kompleksowe badanie różnorodnych zjawisk administracyjnoprawnych obejmowanych pojęciem regulacji nastąpić może przy użyciu instrumentu badawczego w postaci regulacyjnego układu sterowania, przez który należy rozumieć zależności między organami administracji regulacyjnej a podmiotami prywatnymi wykonującymi sprywatyzowane zadania publiczne, polegające na wywoływaniu żądanych zmian w jednym z tych obiektów (lub grupie obiektów danej kategorii) przez oddziaływania drugiego obiektu (lub grupy obiektów danej kategorii) za pomocą instrumentów sterowania regulacyjnego, w celu planowego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki. Sytuacja jednostki staje się więc ostatecznym celem działalności administracji regulacyjnej. Wykonywanie tej funkcji regulacyjnej powierzone zostało dwóm kategoriom organów. Pierwszą z nich stanowią organy o kompetencji szczególnej (organy regulacyjne), a drugą organy o kompetencji ogólnej (tzw. organy wykonujące funkcję regulacyjną). Dla pierwszej grupy realizacja tej funkcji stanowi jedyny albo zasadniczy przedmiot ich działalności. Są to organy centralne, czasami centralne konstytucyjne. Są nimi organy albo częściowo, albo całkowicie wyłączone z hierarchicznych struktur administracji rządowej. Elementami konstrukcyjnymi tych organów są obiektywizm, bezstronność i fachowość. W przypadku drugiej grupy wykonywanie funkcji regulacyjnej jest jedną z wielu wykonywanych funkcji i ma dla nich charakter często uboczny. Organy tego rodzaju zostały rozproszone po wszystkich szczeblach administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego. Powierzenie im wykonywania niektórych zadań z zakresu regulacji nastąpiło bez potrzeby modyfikacji ich konstrukcji prawnej i zasad, na których oparta została ich działalność i organizacja. Zadania wchodzące w skład tej funkcji zostały niejako „bezinwazyjnie” wkomponowane w dotychczasowy zakres ich właściwości.

W ramach regulacyjnego układu sterowania, będącego układem decyzyjnym, wykonywanie funkcji regulacyjnej następuje przez zastosowanie zespołu instrumentów, prowadzące do przekazania impulsów sterowania przez organy administracyjne. Impulsy te stanowią zazwyczaj informację o charakterze postulatyno-dyrektywnym. Są nią zarówno

normy obowiązującego prawa, jaki i podjęte na ich podstawie akty prawne, które wspólnie tworzą tzw. normy obowiązującego porządku prawnego. W poszczególnych układach regulacyjnych (wyróżnianych w zależności od rodzaju stosunków życia społecznego i gospodarczego poddanych regulacji) pojawiają się różnego rodzaju instrumenty. Środki te są sformalizowane, zarówno w zakresie ich podstawy materialnoprawnej, jak i procedury ich podejmowania. Wykonywanie funkcji regulacyjnej następuje, zarówno przy zastosowaniu środków władczych, jak i niewładczych, środków publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych. Najbardziej charakterystyczne pośród nich są środki nadzoru *ex ante*. W toku przeprowadzonych badań doszedłem do przekonania o potrzebie nowego spojrzenia na klasyfikację prawnych form działania administracji publicznej. W związku z tym nakreśliłem podstawowe kontury teoretyczne nowego podziału, sprowadzającego się do wyróżnienia dwóch podstawowych form działania w postaci aktów woli administracji publicznej, wśród których wyróżnić można: akty władcze oraz akty niewładcze oraz aktów wiedzy administracji publicznej. Konsekwencją tego było wyróżnienie również aktu informacyjnego jako, nie tyle formy działania, co formy oddziaływania administracji.

Przez akty woli rozumieć należy wszelkie prawne formy działania administracji publicznej określające normy zachowania się dla określonych kategorii podmiotów. Są nimi akty zawierające informację postulatyno-dyrektywną. Akty woli zawierają pewne wypowiedzi normatywne, które nie podlegają weryfikacji logicznej. Można jedynie stwierdzić, czy są one skuteczne czy też nie są skuteczne. Akty woli nie stanowią kategorii jednolitej. W pierwszym rzędzie obejmują one formy statuujące bezwzględne wzorce zachowania się dla ich adresatów (akty dyrektywne). Są nią zarówno akty tworzące normy obowiązującego prawa, jaki i podjęte na ich podstawie akty prawne, które wspólnie tworzą tzw. normy obowiązującego porządku prawnego. Formy te wyznaczają normę zachowania dla generalnie lub indywidualnie określonych adresatów. Nie dostosowanie się do ich treści pociągnie za sobą bezpośrednie negatywne konsekwencje prawne dla ich adresatów. Są to więc akty woli organu administracyjnego o charakterze władczym. Drugą grupę stanowią akty woli o charakterze niewładczym (akty postulatywne). Zawierają one pewien postulowany przez organ administracyjny wzorzec postępowania, pewien postulat, do którego nie dostosowanie się nie pociągnie jednakże bezpośrednich negatywnych skutków prawnych dla ich adresatów, a jedynie pośrednie. Przez pośrednie negatywne skutki należy rozumieć zarówno dolegliwości, jak i niemożność uzyskania pewnych korzyści (profitów), które uzyskają podmioty dobrowolnie realizujące zalecenia, apele, czy wskazówki organu sterującego. Te konsekwencje prawne wystąpią w bardziej lub mniej dookreślonej

przyszłości. Wówczas to ich adresat znajdzie się w niekorzystnej sytuacji, której uniknąłby dostosowując swoje zachowanie do wzorca pożądanego przez organy państwa.

Kategoria aktów woli jest w rzeczywistości bardziej zróżnicowana. W aktach tych obok elementu woli pojawiają się często elementy wiedzy. Ma to miejsce przede wszystkim w tych przypadkach, gdy podstawa faktyczna aktu woli jest jego integralną częścią, co ma miejsce głównie w aktach administracyjnych, czy w planach. Element wiedzy związany jest z ustaleniem stanu faktycznego, stanowiącego podstawę aktu woli. Wyodrębnienie elementu wiedzy w akcie woli pozwala na poczynienie szeregu istotnych ustaleń dotyczących głównie oceny zasobów informacyjnych będących w posiadaniu organu, stopnia racjonalności jego decyzji oraz zorganizowania i prowadzenia procesu decyzyjnego. Można więc dokonać oceny w zakresie wpływu elementu wiedzy na akt woli. Pokusić się można nawet o ustalenie tego, który z elementów: wiedza, czy wola przesądziły o jego treści, a jeśli tak, to w jakimś stopniu o szansach na wykonanie danej decyzji. Stwarza to w mojej ocenie nowe pola badawcze.

Zróżnicowane natężenie elementów woli i wiedzy prowadzić może do pewnej gradacji aktów władczych, ze względu na stopień ich władczości. Nadto pojawiają się akty, w których jednocześnie pewne wzorce zachowania mogą być narzucane bezwzględnie, a inne tylko zalecane (wzorce względnie narzucane). Przemieszczenie się aktów dyrektywnych, postulatycznych z elementami wiedzy prowadzi do powstania bardzo zróżnicowanej gamy prawnych form działania administracji.

Akty wiedzy w ujęciu negatywnym, obejmują te formy działania administracji publicznej, które nie narzucają bezwzględnych lub sugerowanych wzorców postępowania. Są więc nimi akty, które za swój przedmiot mają wyłącznie przekazanie ich adresatom najczystszej informacji, wiedzy o przebiegu pewnych zdarzeń faktycznych w przeszłości lub prawdopodobnym ich przebiegu w przyszłości (prognozy). Akty wiedzy nie zawierają wypowiedzi normatywnych, a jedynie pewne informacje, które podlegają logicznej weryfikacji. Można więc powiedzieć, czy są fałszywe, czy też prawdziwe. Odróżnia je to od aktów woli. Akty wiedzy z punktu widzenia tradycyjnych ujęć prawnych form działania administracji są działaniami faktycznymi. Aktem wiedzy jest ujawnianie informacji znajdujących się w posiadaniu administracji, takich jak informacje statystyczne, różnych raportów (np. o skali przemocy w rodzinie, patologiach społecznych, skali zjawisk kryzysowych w gospodarce), informacji zawartych w ekspertyzach fachowców sporządzonych na potrzeby danego organu administracyjnego. Doniosłą rolę wśród aktów wiedzy odgrywają prognozy, które wykazują jednak wiele elementów stycznych z

działaniami prawnymi (aktami woli). Szczególnie ważny jest ich wpływ na akty woli administracji, takie jak akty administracyjne.

W granicach wyznaczonych z jednej strony aktami woli, a z drugiej strony aktami wiedzy znajduje się znacząca grupa aktów mieszanych, w których poszczególne elementy występują z różnym natężeniem.

Koncepcja aktów woli i wiedzy pozwala na badanie wewnętrznej struktury klasycznie wyróżnianych prawnych form działania administracji, wyodrębniania elementów wiedzy i woli oraz ich weryfikowania z punktu widzenia logiki formalnej, bądź oceniania ich skuteczności, dokonywanie gradacji stopnia ich władczości, wpływu elementów wiedzy na akt woli, czy też wpływu poszczególnych elementów na wykonanie aktu i skuteczność jego oddziaływania na adresatów. Przez wyróżnienie w danej formie elementów woli i wiedzy można często z góry określić zakres i skuteczność jej oddziaływania. Nadto pozwala to na nowe, oderwane od dominującego od dwóch stuleci schematu „władcze-niewładcze”, spojrzenie na działalność administracji. Analiza form działania administracji z punktu widzenia tego binarnego zestawienia i innych (wskazałem je wyżej), choć bardzo ważna, daje ograniczone wyniki. Nie pozwala ona na uchwycenia zmian, które już zaszły i które zachodzą w otaczającym nas świecie. Zmienia się bowiem układ relacji państwo (administracja) – społeczeństwo (jednostka), na znaczeniu zyskuje kooperacja, współpraca obu układów, mediacja, przekonywanie, a nie narzucanie woli przez administrację. Dzisiaj decyzja w sprawach nietypowych jest często efektem negocjacji administracji z zainteresowanym podmiotem. Włączenie się sił społecznych w wykonywanie zadań publicznych nie jest ich obowiązkiem. Korzystanie w procesach regulacji z decyzji administracyjnej musi być tym samym ograniczone do tych sytuacji, w których jest to konieczne. Zachowanie więc klasycznego podziału form działania administracji, które co należy podkreślić są wyraźnie wyróżnione w normach obowiązującego prawa, jest celowe. Należy jednak dążyć do pogłębiania wiedzy o ich istocie, skuteczności i ich źródłach. Wyróżnienie elementów wiedzy i woli w klasycznych formach moim zdaniem może tym celom posłużyć. Nałożenie na to konstrukcji ciągów działań oraz podbudowa historyczna charakteryzowanych zjawisk administracyjnoprawnych pozwala na ich pełne zbadanie i zrozumienie. Stąd też nie należy zrywać z klasyczną teorią prawnych form działania, a jedynie ją poszerzać – stworzyć nowy punkt ich obserwacji i analizy.

Stąd też i zamysł zajęcia się w przyszłości prawnymi formami działania administracji publicznej w nowej epoce, nazwanej informacyjną.

Wskazywałem już uprzednio, iż sprawowanie funkcji regulacyjnej zogniskowane jest na zabezpieczeniu publicznych praw podmiotowych jednostki. Poszukiwania naukowe w tym zakresie muszą doprowadzić do postawienia podstawowego pytania, jakim jest pytanie o aktualne położenie prawne jednostki. Określenie sytuacji prawnej jednostki w epoce regulacyjnej może być dokonane przez porównanie jej z sytuacją w okresie poprzedzającym (tj. administracji świadczącej). Nie może ono jednak być schematyczne, gdyż komparować winno się przedmiot badany w tych samych okolicznościach, na tym samym tle - tylko wówczas możliwe jest uchwycenie wszystkich zmian obiektu badanego i ich skali. W przypadku sytuacji jednostki w państwie regulacyjnym dokonanie tego zabiegu jest bardzo utrudnione, gdyż przekształcenia technologiczne zmieniły gruntownie „otoczenie”, w którym następuje zaspokajanie potrzeb jednostki. Pewnym sposobem, narzędziem na uzyskanie zadowalających wyników badawczych jest analiza położenia prawnego jednostki, w tym stosunków prawnych, których staje się stroną nabywając usługi. Analiza tych problemów nie prowadzić jednak do prostej i jednoznacznej odpowiedzi, choć przyjąć można generalnie, że ogólne jej położenie prawne względem usługodawcy w „państwie regulacyjnym” nie uległo pogorszeniu, choć w pewnych sferach mogło ono nastąpić. Ma to zwykle miejsce w tych sytuacjach, w których państwo dąży sekwencyjnie do depublicyzacji pewnych zadań. Z kolei stosunki prawne jednostki z usługodawcami zazwyczaj nie zmieniły swojego dotychczasowego charakteru prawnego, choć zmiany uległy podmioty, które je wytwarzają. Brak zapaści, czy chociażby sytuacji kryzysowych jest konsekwencją przezorności ustawodawcy, który przewidywał realną możliwość pogorszenia położenia prawnego jednostki jako skutku sprywatyzowania zadań publicznych. Stąd też w ustawach wprowadził system rozwiązań prawnych typu ochronnego, które objąłem pojęciem regulacji. Podstawowymi elementami wzmacniającym położenie prawne jednostki względem usługodawcy w nowych warunkach są: obowiązki usługodawców zawierania umów na świadczenie określonych usług, określanie w ustawach (lub aktach wykonawczych) standardów usług oraz podstawowych elementów umów na świadczenie danych usług, jak i stałe ustalanie przez administrację regulacyjną podstawowych składników ich treści, takich jak przede wszystkim cena (taryfa) oraz ścisły nadzór państwa nad sferami regulowanymi z punktu widzenia bezpieczeństwem jednostki i społeczeństwa.

W pracy zająłem się również pewnymi ogólniejszymi kwestiami związanymi z przyjętym w polskim systemie prawa modelem regulacji, zasadami doboru instrumentów regulacyjnych, kierunkami dalszego rozwoju regulacji oraz potencjalnymi czynnikami, które mogą w perspektywie determinować kształt rozwiązań prawnych w przedmiotowym zakresie.

Przyjęty model regulacji, określony pojęciem społecznej samoregulacji sterowanej (regulowanej) przez państwo znajduje konstytucyjnoprawne uzasadnienie w zasadzie pomocniczości. Model ten nie ma jednej postaci, wyrażonej w obecnie obowiązujących przepisach ustaw materialnych. W ramach konstrukcji społecznej samoregulacji regulowanej przez państwo możliwe jest przyjmowanie różnych wariantów, poczynając od rozwiązań opartych na przewadze instrumentów władczych, a kończąc na regulacji skoncentrowanej na środkach niewładczych. Wybór określonego rozwiązania w ramach tego samego modelu, uzależniony jest od sfery poddanej sterowaniu państwa oraz od aktualnego kształtu stosunków społeczno-gospodarczych w tej sferze, w sferach pokrewnych oraz w całym państwie, i co oczywiste także od odważnych decyzji politycznych. Relacje te wpływają w różnym stopniu i natężeniu na cele państwa, które zamierza ono osiągnąć przez regulację. Rzeczywisty obraz owych stosunków oraz stałe dookreślanie celów państwa (na które wpływ oprócz czynników wewnętrznych wywierają także uwarunkowania międzynarodowe) względem niej, przesądza w konsekwencji o rodzajach instrumentów regulacyjnych. Wskazałem, iż nie ma pełnego powiązania danych funkcji administracji z określonymi instrumentami ich realizacji. Tezę tę potwierdza najpełniej przykład funkcji policyjnej, której realizacja tradycyjnie wiązana jest ze środkami imperatywnymi. Doświadczenie pokazuje jednak, iż czasami możliwa jest rezygnacja z aktu administracyjnego bez uszczerbku dla skuteczności jej realizacji. Tym samym w zasadzie każdy z celów regulacyjnych może być w pewnych zakresach osiągany za pomocą środków substytucyjnych. Wymaga to jednak posiadania odpowiednich zasobów, a niebagatelne znaczenie odgrywa tutaj skala dysponowania czynnikiem czasu. Współczesny obraz regulacji w Polsce, ale i w innych państwach europejskich, wyraźnie wskazuje, iż jest to regulacja, rzecz by można, w fazie „organizacji”. Fazy początkowe kształtowania pewnej sfery działalności administracji publicznej wymagają posługiwania się instrumentami władczymi w szerszym zakresie, aniżeli ma to miejsce w fazie stabilizacji systemu. W okresach przełomów, administracji publicznej doskwierają deficyty różnych zasobów. Brak czasu oddziałuje niejednokrotnie również na brak odpowiednich rozwiązań prawnych. Ostatecznie prawodawca dążąc do zapewnienia skutecznej realizacji zakładanych celów, decyduje się na stosowanie środków władczych, które dają stosunkowo szybkie rezultaty i których zastosowanie nie nastrocza administracji większych trudności. Z kolei w fazach ustabilizowanych stosunków społeczno-gospodarczych treść relacje na linii podmioty prywatne - państwo, przewidywalność czynników mogących spowodować ich przekształcenia oraz przewidywalność zakresu i kierunków zmiany ich treści czy też komfort w posługiwaniu

się czynnikiem czasu, pozwalają na zastosowanie na większą skalę instrumentów niewładczych, które dają często zbliżone wyniki.

Zagadnienie regulacji stały się podstawowym przedmiotem moich zainteresowań po uzyskaniu stopnia doktora, znajdującym wyraz w szeregu artykułów, czy studiów.

W toku badań nad zjawiskiem funkcji regulacyjnej nastąpiło ukształtowanie kolejnych celów naukowych. Po publikacji rozprawy habilitacyjnej przystąpiłem do opracowania zagadnienia pozostającego w bardzo ścisłych związkach z regulacją. Tematem mojej kolejnej książki stał się transport kolejowy. Obecnie utwór pod tytułem „*Transport kolejowy. Studium administracyjnoprawne*” jest na etapie wydawania. Ukaże się na początku 2013 roku. Na początkowym etapie badań wydawało się, iż ciężar normatywny sektora transportu kolejowego zogniskowany jest na problematyce funkcji regulacyjnej. Regulacja stanowi niewątpliwie kluczowe zagadnienie tej sfery. W ich trakcie okazało się jednak, że równie ważnymi zagadnieniami są sprawy dotyczące infrastruktury technicznej państwa, zarządzania infrastrukturą, bezpieczeństwa transportu kolejowego, modelu obecności państwa w sektorze transportu kolejowego (we wszystkich jego sferach), w tym modelu zarządzania poszczególnymi rodzajami infrastruktury technicznej. Doszedłem do przekonania, iż współcześnie w związku uruchomionymi procesami prywatyzacyjnymi jednym z ważnych pojęć prawa i nauki prawa administracyjnego stała się infrastruktura techniczna. Tę nową kategorię zderzyłem z klasycznymi pojęciami, takimi jak rzeczy publiczne (a wśród nich: majątek skarbowy, majątek administracyjny oraz rzeczy służące do użytku powszechnego, czyli dobro publiczne), czy wreszcie pojęciem administracji świadczącej, które w sensie funkcjonalnym pozostaje w ścisłym związku z rzeczami publicznymi, które zapewniają spełnianie określonych usług na rzecz jednostki. Po analizie aktualnego stanu prawnego doszedłem do przekonania, że infrastruktura pozostaje w bardzo ścisłych związkach z klasycznymi pojęciami, ale nie jest synonimem żadnego z nich. Przyjąłem, że infrastrukturą techniczną na gruncie prawa administracyjnego są rzeczy (budowle, budynki, urządzenia wraz z zajęty pod nie gruntami oraz określone szczegółowo we właściwych ustawach rzeczy o ściśle oznaczonym przeznaczeniu związanym z celami funkcjonowania danej infrastruktury, zarządzania nią oraz obsługi podmiotu zarządzającego infrastrukturą), które bez względu na prawną przynależność (tj. to czy przynależą do podmiotu publicznego, czy prywatnego) pozostają w służbie określonych celów publicznych prawnie określonych. Infrastruktura techniczna obejmuje tym samym urządzenia zaliczane do:

a) **dóbr publicznych** (rzeczy służące do powszechnego użytku przez jednostkę, a korzystanie z niej ma charakter dostępu bezpośredniego);

b) oraz pozostałe urządzenia, które można absolutnie umownie określić **infrastrukturą techniczną w wąskim znaczeniu**. Odróżnia ją od dóbr publicznych to, iż po pierwsze, korzystanie z tych urządzeń nie polega na ich bezpośrednim używaniu przez jednostkę, po drugie może ona być przynależna nie tylko państwu, innym podmiotom publicznym, lecz również podmiotom prywatnym w sensie formalnym. Po trzecie infrastruktura techniczna w sensie wąskim wprzęgnięta jest w obszar działalności gospodarczej, co w przypadku dóbr publicznych jest wyjątkiem, na który musi zezwalać wyraźny przepis ustawy. Urządzenia te są mimo to użyteczne publicznie.

Kolejnym kluczowym problemem stał się wybór modelu zarządzania infrastrukturą techniczną, której właścicielem jest państwo lub inny podmiot publiczny. Polski ustawodawca zadania publiczne z zakresu budowy, remontów i modernizacji infrastruktury technicznej państwa, a czasami świadczenia usług z jej wykorzystaniem obejmuje pojęciem zarządzania infrastrukturą techniczną. Z punktu widzenia teoretycznego zadania te mogą być wykonywane:

1. przez państwo lub inne podmioty publiczne: a) „bezpośrednio” przez organy administracyjne, b) przez tzw. „satelitów administracji” (zakłady administracyjne, przedsiębiorstwa publiczne, spółki prawa handlowego (spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością),
2. przez podmioty prywatne, które do wykonywania zadań publicznych dopuszczone zostają na podstawie: a) umowy, b) aktu administracyjnego (koncesji). Teoretycznie wchodzi tutaj w rachubę jeszcze umowa publiczna, która na gruncie polskiego ustawodawstwa jest nieznana, choć stanowisko to nie wszyscy podzielają;
3. wspólnie przez podmioty publiczne lub prywatne w oparciu o zawartą umowę (np. umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym).

Przeprowadziłem analizę wszystkich dopuszczalnych możliwości zarządzania, wskazując na zalety i wady poszczególnych z nich. Te teoretyczne ustalenia doprowadziły do stworzenia pewnego modelu, który może być stosowany po pewnych przekształceniach w różnych sektorach. Ustalenia abstrakcyjne stały się bazą do omówienia istoty zarządzania infrastrukturą transportu kolejowego. Jest to niezwykle ważna sfera aktywności państwa, a głównie jego administracji, o charakterze wręcz rudymenarnym, przesądzająca nie tylko o bezpieczeństwie na kolei, stopniu zaspokojenia społeczeństwa w powszechnie dostępną przewozową usługę publiczną, lecz również o rozwoju gospodarczym całego państwa, a nawet stopniu jego suwerenności i pozycji międzynarodowej. W pracy przeprowadziłem również analizę funkcji jakie spełnia administracja w sektorze transportu kolejowego, w tym

głównie funkcji regulacyjnej. Okazało się, że ze względu na strukturę własnościową (dominacja własności publicznej) w zakresie infrastruktury regulacja przybrała inny kształt, od tej, która występuje w sektorach sprywatyzowanych, nie tylko organizacyjnie.

Kształt prawny funkcji regulacyjnej w obszarze kolei żelaznych jest konsekwencją charakteru tego sektora oraz pewnych decyzji ustawodawcy o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Po pierwsze, w przypadku sektora kolejowego występuje klasyczny monopol naturalny w zakresie infrastruktury kolejowej. Co do zasady nie ma formalnego zakazu wzniesienia konkurencyjnych równoległych linii kolejowych, lecz nie jest to konsekwencją zgody ustawodawcy na takie rozwiązania, lecz raczej wynika ze świadomości, iż żadna siła wolnorynkowa nie jest w stanie takiej linii wybudować i eksploatować jej następnie z korzyścią, względnie bez naruszenia interesu publicznego. Budowa fragmentów sieci nie stwarza zagrożenia dla monopolisty. Wyjątkiem od tej zasady są prawa wyłączne spółki publicznej w postaci PKP PLK S.A. w zakresie budowy linii kolejowych o znaczeniu państwowym. Po drugie, ustawodawca ukształtował strukturę organizacyjną sektora transportu kolejowego w taki sposób, iż zapewnił spółkom publicznym dominację, która widoczna jest przede wszystkim w zakresie zarządzania infrastrukturą. Sferą, w której stworzona możliwość powstania i rozwoju realnej konkurencji wolnorynkowych jest sfera świadczenia usług przewozowych. Stąd też nie może dziwić, że do istoty funkcji regulacyjnej na gruncie ustawy o transporcie kolejowym (u.t.k.) zalicza się zapewnienie równoprawnego i niedyskryminacyjnego dostępu przewoźników do infrastruktury kolejowej, zatwierdzanie opłat za korzystanie z tej infrastruktury oraz jakość świadczonych usług względem pasażerów. Adresatem działań regulacyjnych we wskazanym powyżej zakresie są zarządcy infrastruktury. U.t.k. zakłada szeroką skalę urynkowienia sektora transportu kolejowego, gdyż wiele czynności zostało sprywatyzowanych (uwolnionych spod gorsetu ścisłej regulacji administracyjnoprawnej), a podmioty, które w ramach własnej wolności podejmują określone działania, poddane zostały nadzorowi (zwanemu często regulacyjnym) w tym zakresie. Stąd też regulacja, która występuje w sektorze transportu kolejowego w sferze dostępu do infrastruktury przypomina model samoregulacji poddanej nadzorowi ze strony państwa, z tym zastrzeżeniem, iż państwo poprzez spółki publiczne posiada monopol naturalny w zakresie infrastruktury. Jest to więc pewna hybryda, którą należy analizować również przez pryzmat uprawnień właścicielskich państwa względem infrastruktury.

Druga ogólna uwaga, którą należy wyartykułować na samym początku rozważań na ten temat, wiąże się z zasadniczo szerokim urynkowaniem sfery świadczenia usług przewozowych na rzecz jednostki. Nie znaczy to jednak, że urynkowienie to jest pełne.

Zakresem funkcji regulacyjnej objęta została sfera usług przewozowych świadczonych przez przewoźników na rzecz pasażerów. W zakresie przewozów występuje również dominacja podmiotów publicznych.

Konstrukcja polskiego nadzoru w sektorze transportu kolejowego nie jest jednolita, gdyż w zakresie usług przewozowych polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie modelu samoregulacji poddanej nadzorowi ze strony państwa. Sfera ustalania opłat za usługę przewozową zastrzeżona została dla tzw. „organizatorów”, którymi są podmioty publiczne. Można więc tutaj mówić o tzw. państwowej (raczej publicznej) regulacji imperatywnej, ale z pewnymi zastrzeżeniami.

Ważne miejsce w pracy zajmują kwestie prawnych form działania administracji w zakresie transportu kolejowego. Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych doprowadziła mnie do przekonania, iż obecnie w odniesieniu do podstawowej formy działania administracji jaką jest akt administracyjny zarysowały się dwie tendencje i dwa nowe rodzaje aktów administracyjnych. Pierwsza tendencja wiąże się z pośrednim obejmowaniem skutkami prawnymi aktu innych podmiotów niż adresat aktu administracyjnego. Akty tego typu, dla których posłużyłem się pojęciem **aktu sterującego**, pojawiają się w tych sferach, w których zachodzi potrzeba uregulowania konfliktów pomiędzy podmiotami prywatnymi na tle użytkowania określonych rzeczy lub zagwarantowania wolnej konkurencji na danym rynku. Druga tendencja wiąże się z odchodzeniem od klasycznego modelu aktu administracyjnego jako jednostronnego wyrazu władczej woli organu administracyjnego i podążaniu w stronę współdziału stron, uwzględniania ich woli w treści aktu administracyjnego. Tego typu akty administracyjne „uwalniają się” od pewnego gorsetu władczości, tak charakterystycznego dla przeszłości. Pierwszy nurt prowadzi do, nie tyle upodobnienia, co do zbliżenia się aktu administracyjnego do konstrukcji aktu normatywnego. Drugi zaś przesuwając akt w stronę umowy (publicznoprawnej). Oba wskazane kierunki prowadzą do rozmywania tradycyjnej formy wypowiedzi administracji. W odniesieniu do aktu sterującego udało się ustalić, iż akty sterujące pojawiły się w tych sferach, w których przepisy ustaw przyznały osobom trzecim określone publiczne prawa podmiotowe, których realizacja (możliwość korzystania z nich) pozostaje w zakresie właściwości (woli) podmiotów prywatnych (np. zarządców infrastruktury). Odmowa umożliwienia korzystania z publicznego prawa podmiotowego przez osobę trzecią, wywołała reakcję administracji w postaci wydanie aktu sterującego. Akt sterujący jest więc instrumentem gwarantującym publiczne prawa podmiotowe osobom trzecim, których „dysponentem” jest podmiot prywatny. Odpowiedzialność za możliwość wykonywania publicznych praw podmiotowych ponosi państwo, które w drodze aktu

sterującego wymusza na dysponencie, potencjalną możliwość korzystania ze swych praw przez osobę trzecią. Ten nowy rodzaj decyzji pojawił się w sferze realizacji zadań publicznych, w której podstawowym celem działania organu administracyjnego staje się ochrona strategicznego interesu publicznego w zderzeniu z interesem partykularnym.

W opracowaniu tym doszło również do pogłębienia refleksji na temat odpowiedzialności gwarancyjnej. Wątek ten zapoczątkowany został we wcześniejszej książce i wymagał kontynuacji.

Wskazać należy, iż zagadnienie transportu kolejowego nie posiada żadnego monograficznego opracowania w literaturze polskiej. Brak jest nawet opracowań w postaci artykułów, czy studiów, mających za przedmiot jakiś poważniejszy problem z zakresu transportu kolejowego.

W chwili obecnej rozpocząłem pisanie kolejnej książki o roboczym tytule „*Prawne formy działania administracji publicznej. Studium teoretycznoprawne*”. W toku badań nad zjawiskiem regulacji przedmiotem mojego zainteresowania stały się zagadnienia prawnych form działania administracji w epoce nowego społeczeństwa, tj. społeczeństwa informacyjnego. Doszedłem do wniosku, iż zagadnienia te wymagają nowego ujęcia.

Administracja publiczna jest pewnym systemem, który stanowi jeden z najistotniejszych elementów cywilizacji ludzkiej. Podobnie jak w przypadku jednostki nakierowana jest ona na uświadomione działanie. Administracja publiczna żyje poprzez swoje działania, które tworzą ogromną paletę różnorodności. To one nadają sens jej istnieniu i przesądzają o roli, którą spełnia. Zakres działań i ich specyfika są odbiciem epoki oraz wyzwań stawianych przed administracją. Zawsze jednak jej działania (niezależnie od okresu) stanowiły dla współczesnych pewną trudną do ogarnięcia masę, która nie pozwalała sprowadzić się do kilku zamkniętych zbiorów, czy jednoznacznie zdefiniowanych pojęć. Jedną z przyczyn tego było to, iż porządek prawny był (jest i za pewne będzie) polem ścierania się elementów zastanych z elementami nowości, znajdującymi wyraz w normach prawnych. Zawsze jednak porządek prawny jest zdeterminowany przez pewne idee, które przesądzają o roli administracji, jej działaniach oraz o miejscu jednostki w całej strukturze społecznej. Zmiany tych idei powodują przekształcenia ustrojów państw oraz administracji, a w konsekwencji i poszczególnych instytucji prawnych. Zwykle nie następuje to nagle, czy zbyt często. Zasadą jest, że idee podlegają ewolucyjnym zjawiskom korekcyjnym. Współcześnie główną determinantą porządków prawnych (tj. ową ideą) jest zasada państwa prawnego. Przesądza ona o zakresie zaangażowania i formach działania administracji. Jest więc ona źródłem, z którego wypływa kształt poszczególnych instytucji prawnych, ich

wielość i różnorodność, wzajemne powiązania i niezbędność. Zasada państwa prawnego jest fundamentem współczesnych państw, ich administracji oraz prawa administracyjnego. Z niej wywodzi się uzasadnienie dla istnienia, przekształcania, czy znoszenia poszczególnych działań administracyjnych. Czynności prawne, działania faktyczne, plany, koncepcje, wszelkie programy, prognozy, decyzje, uzgodnienia, komunikaty, oświadczenia, wymiany informacji, opinie, czy inne działania wynikają z tej idei.

Wydaje mi się, iż zachodzi potrzeba nowego podejścia do tych zagadnień i ujęcia ich w odmienny sposób. Są według mnie podstawy do zaproponowania nowej klasyfikacji prawnych form działania, które można podzielić na dwie główne grupy: aktów woli oraz aktów wiedzy administracji publicznej, o czym pisałem powyżej. Klasyfikacja ta zostanie nałożona na formy wyodrębniane przez samego ustawodawcę, takie jak akt normatywny, plan, czy decyzja administracyjna.

Wszystkie dotychczasowe badania układają się w pewną większą całość, która ogólnie określam teorią administracji. W zamierzeniach moich jest opracowanie utworu poświęconego podstawowym zagadnieniom, pozostającego na styku nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Nie będzie to podręcznik z zakresu tych dziedzin nauki. Nie będzie to również typowe opracowanie monograficzne z zakresu prawa administracyjnego. Będzie to opracowanie wysoce teoretyczne, pozostające jednak w związku z obowiązującym porządkiem prawnym, a w zasadzie z jego fundamentami w postaci podstawowych zasad ustrojowych, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasady legalizmu i praworządności, zasada proporcjonalności, praw i wolności jednostki, dobra wspólnego, zasada podziału władzy, itp.

W toku dotychczasowej działalności naukowej opublikowałem 35 opracowań, w tym trzy monografie książkowe. Dodatkowo ukaże się jeszcze 2 kolejnych artykułów (wykaz w załączniku nr 1).

Ponadto uczestniczyłem w prawie 30 konferencjach naukowych, w tym kilku międzynarodowych, gdzie wygłosiłem kilka referatów (wykaz w załączniku nr 2).

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of stylized, overlapping loops and a long, sweeping horizontal stroke at the bottom.