

Autoreferat

zawierający opis dorobku, aktywności i osiągnięć naukowych

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 Justus - 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. W 2012 r. wróciłem do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Od 2017 r. do marca 2019 r. orzekałem w IX Wydziale Pracy oraz

X Wydziale Ubezpieczeń Społecznych Sądu Okręgowego w Katowicach w sprawach drugoinstancyjnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W tym samym okresie pełniłem funkcje Prezesa Sądu Okręgowego w Katowicach. Z dniem 3 kwietnia 2019 r. powołany zostałem przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W okresie orzekania w sądownictwie powszechnym załatwiałem średnio ok. 1000 spraw rocznie i pisałem ok. 150 uzasadnień do wyroków i postanowień merytorycznych w sprawach cywilnych nieprocesowych. Na kilkanaście tysięcy wyroków uchylonych zostało tylko kilka. 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. byłem mianowanym adiunktem w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego UŚ w Katowicach.

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

Ciężar pracy naukowej do momentu uzyskania stopnia naukowego doktora nauk prawnych skoncentrowany był na prawie samorządu terytorialnego. Było to w pewnym stopniu naturalne pokłosie pełnionymi funkcjami radnego gminnego i powiatowego, jak i konsekwencją dokonujących się wówczas rozstrzygnięć ustrojowych. Rozpoczęte bowiem w 1989 r. przemiany ustrojowe uczyniły 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. 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, szczególnie

atrakcyjnym w latach dziewięćdziesiątych XX wieku oraz na początku XXI wieku. W związku z tym praca doktorska została poświęcona zagadnieniom samorządu terytorialnego.

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, zakresu i warunków 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 skład 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 i sprawy jednostki. Potrzeba wyjaśnienia tych zagadnień skłoniła do zajęcia się szeroką i złożoną problematyką prywatyzacji. Stała się ona jedną z najważniejszych sfer działalności po uzyskaniu stopnia naukowego doktora. Stawianie pytań ważnych, a czasami rudymenarnych jest funkcją 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. 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 zaistnienia prawnie określonego w ustawie stanu faktycznego. Państwo 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 ograniczenia 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 i odpowiedzialności. 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 macecznikiem 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 zarządu komisarycznego, wydanie zarządzenia zastępczego, czy przymusowe wprowadzenie budżetu lub jego poszczególnych części. Większą 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. Wziąłem także udział w wyjazdach zagranicznych jako przedstawiciel organów administracji rządowej do RFN i spotkaniach z przedstawicielami świata nauki i administracji zarządzających niemieckimi aglomeracjami (głównie z Zagłębia Ruhry). 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 jednego z ważniejszych przedmiotów 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 uogólnianie wyników badań przy pomocy takich pojęć jak zadania publiczne i zadania 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 konsekwencją 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 nowoczesnej 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 multidyscyplinarne podejście do badania prawa administracyjnego wykracza poza zastane schematy postępowania charakterystycznego dla metody prawniczej, sprowadzającej się do ograniczenia badań tylko do prawa (np. bez analizy kontekstu sytuacyjnego jego funkcjonowania) i ograniczania wyników badań do stwierdzeń czynionych 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, informacja 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 umożliwiła zbadanie oddziaływania różnych instrumentów sterowania na motywacje i interesy bardzo zróżnicowanych kategorii podmiotów sterowanych (obywateli, przedsiębiorstw, zrzeszeń, kościołów, związków wyznaniowych, 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, członka zarządu w spółkach publicznych, czy stowarzyszeniach. Obserwacja i bezpośredni udział w procesach decyzyjnych w samorządzie pozwoliły mi zidentyfikować inne czynniki, poza oczywiście samym prawem, brane pod rozwagę 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 dyskrejonalnego motywowana jest tymiż względami.

Skojarzenie podejścia normatywistycznego z teleologicznym oraz instytucji klasycznych z pewnymi nowymi konstrukcjami (zbudowanymi na bazie dotychczasowego dorobku nauki) umożliwiły, według mojej oceny, zbadanie na podstawie sformalizowanych aktów władzy państwowej (głównie norm prawnych) procesów zrywania z „państwem dobrobytu” i przybliżanie idei „państwa bezpieczeństwa socjalnego”, jak i przeanalizowanie 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 w pracy pt. *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji, Bydgoszcz-Katowice 2009, ss. 1-335.*

Ilość poruszonych zagadnień w tej pracy jest na tyle duża, stąd też ograniczę się do wskazania najważniejszych wniosków, związanych z tematem pracy, 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, regramentacyjna, nadzorcza, administracji świadczącej oraz planistyczna.

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 należyтым 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 nieznaną uprzednio sytuację, w której siły rynkowe (i tzw. trzeci sektor) zostają włączone w realizację idei państwa socjalnego.

Kooperacja państwa ze społeczeństwem i gospodarką 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 wywodłem 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 osiągnięcie 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 i również działań *ex ante*. Pierwsze nakierowane są na 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 oddziaływanie 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, jak 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 spośród nich są środki nadzoru *ex ante*. W toku przeprowadzonych badań doszedłem do przekonania co do potrzeby 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 skutecznie 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, postulatywnych 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 stulecie 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 prowadzi jednak do prostej i jednoznacznej odpowiedzi, choć przyjęć 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 zmianie 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 osiągnany 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 dalszej „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 nastęrcza 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 opisanej wyżej rozprawy 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*”, Warszawa 2013, ss. 1-340. 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, a dotychczasowe ustalenia własne z poprzedniej monografii zostały wykorzystane dla szczegółowej analizy systemu regulacji w sektorze transportu kolejowego. 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 nieznaną, choć stanowisko to nie wszyscy podzielają;
3. wspólnie przez podmioty publiczne lub prywatne w oparciu o zawartą umowę (np. umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym).

Wyróżniłem i dokonałem oceny 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 urynkowanie 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 współdziałania 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 przesuwają 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 reakcją 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. Rozwinięte i pogłębione zostały poglądy dotyczące funkcji administracji publicznej (vide np. funkcja policyjna).

Wskazać należy, iż zagadnienie transportu kolejowego nie posiadało w momencie ukazania się mojej pracy żadnego innego monograficznego opracowania w literaturze polskiej. Brak było nawet opracowań w postaci artykułów, czy studiów, mających za przedmiot jakiś poważniejszy problem z zakresu transportu kolejowego.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2016, 882), jako osiągnięcie naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia naukowego doktora, stanowiącego znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny naukowej zgłaszam pracę pt. *Pluralizm administracji publicznej, Warszawa 2019*.

Zajmowanie się przez kilkanaście lat nowymi zjawiskami administracyjnoprawnymi skłoniło mnie do kompleksowego ich omówienia w kolejnej pracy, zawierającej pewne podsumowanie reform i przekształceń w dziedzinie administracji publicznej w Polsce dokonanych po 1989 roku, ustalenie przyczyn danych zmian, rzeczywistych ich źródeł oraz skutków i następstw przez nie wywołanych. Dla lepszego i pełniejszego naświetlenia całości problematyki w pracy zarysowane zostało pewne tło historyczne zakresu przedmiotowego administracji publicznej zapewniając szersze spojrzenie i głębsze wyjaśnienie współczesnych problemów strukturalno-funkcjonalnych administracji publicznej. Na ich tle lepiej widoczne stają się przemiany, które dokonały się w ostatnich dziesięcioleciach.

Wprowadzenie badań historycznych do analizy teoretyczno-dogmatycznej w prawie administracyjnym stanowiło w swej istocie wyjście poza płaszczyznę uprawiania teorii dogmatyki. Kolejnym krokiem w tym kierunku było analizowanie zjawiska administracji na tle całokształtu rzeczywistości. System administracji publicznej nie jest bowiem systemem funkcjonującym w oderwaniu od otaczającej go rzeczywistości. Powiązany jest on wielorakimi i różnorodnymi więzami z pozostałymi podstawowymi systemami, tworzącymi pełny obraz warunków, w których żyjemy. Dla potrzeb tezy pracy wyodrębniłem: system polityczny państwa, system społeczny oraz system gospodarczy. Są one systemami pluralistycznymi, otwartymi na współpracę z pozostałymi systemami, a ich funkcjonowanie oparte jest na fundamencie demokracji i wolności.

Przyjąłem, iż system polityczny to część organów państwa (Sejm, Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów) oraz zespół partii politycznych, uczestniczących w działaniach politycznych w ramach zasiadania ich przedstawicieli w tych organach (lub przedstawicieli partii opozycyjnych konkurujących o zasiadanie w nich) oraz zespół zasad i norm prawnych regulujących stosunki tych organów i wzajemne relacje partii politycznych, takich jak konkurencja, demokracja większościowa (ewentualnie konsensualna), kontrola społeczna, wolne wybory, suwerenność narodowa, poszanowanie praw i wolności jednostki. System społeczny to z kolei wysoce złożona i zorganizowana całość objęta w dość szerokim (choć nie w całości) zakresie regulacją prawną (na czele z Konstytucją), składająca się z jednostek ludzkich, połączonych wzajemnymi i różnorodnymi relacjami, jak również system wzorców, funkcji i społecznie akceptowanych zachowań w danym społeczeństwie. System gospodarczy to system zbudowany w oparciu o normy prawne (na czele z Konstytucją) obejmujący zespół podmiotów (przedsiębiorców) prowadzących działalność nakierowaną na wytworzenie, przy zastosowaniu istniejących zasobów gospodarczych (tj. ziemi, kapitału, pracy, a czasami dodaje się, że także technologii), określonych dóbr i usług, ich dystrybucję, w celu zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych pozostałych systemów oraz zespół zasad i wartości takich jak ochrona własności, wolny rynek, udział państwa w gospodarce zapewniający sprawiedliwość społeczną, możliwie jak najbardziej sprawiedliwy podział wytworzonego bogactwa oraz naprawienie niewydolności wolnego rynku. System administracyjny to z kolei system organów i ich aparatów pomocniczych działających w strukturach państwa, w jego imieniu i na jego rachunek, stworzony i działający na podstawie prawa i w jego granicach, dający wyodrębnić się od pozostałych systemów (tj. ze swojego otoczenia), pozostający w rozbudowanym zespole relacji z pozostałymi systemami, realizujący cele wyznaczone mu Konstytucją i ustawami, nie będące stanowieniem ustaw oraz sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, tj. sprawujący misję nakierowaną na realizację dobra publicznego. Ujęcie systemu administracyjnego napotyka na te same trudności co definiowanie lub opisywanie pojęcia administracji publicznej.

Każdy z systemów dysponuje własnymi i charakterystycznymi dla siebie zasobami oraz racjonalnościami. Do zasobów (materialnych lub niematerialnych) zaliczyć należy m.in. kapitał (w tym środki finansowe), personel, wiedzę, technikę i technologię, informację, czas, przestrzeń, ale też władzę. Przez racjonalność rozumieć zaś należy logikę (czyli prawo lub mechanizm) rządzącą określonym postępowaniem w danym systemie. Przyjąłem, iż każdy

system dysponuje pewnymi zasobami nie występującymi w innych systemach oraz przynajmniej jedną kluczową racjonalnością, która oddaje jego specyfikę.

Funkcjonowanie czterech systemów prowadzi do wzajemnego oddziaływania na siebie, transferu zasobów oraz racjonalności. Żaden z systemów nie posiada bowiem zdolności do samoistnienia. Dla swojego istnienia wymaga zasobów i racjonalności generowanych przez inne systemy. Są one współzależne od siebie i mogą funkcjonować tylko jako pewna jedna całość. Oznacza to, iż dogmatyczne ujęcie administracji publicznej jest niepełne. Administracja publiczna nie była bowiem nigdy zjawiskiem jednowymiarowym i wyseparowanym z rzeczywistości, w której działała. Swoje badania poszerzyłem o całokształt rzeczywistość, w której działa administracja publiczna. Chodzi tu o wiedzę o stosunkach społecznych, politycznych, gospodarczych, kulturalnych, technologicznych lub ekologicznych, które oddziałują na funkcjonowanie systemu administracyjnego. Zjawiska te są objęte częściową regulacją prawną, bądź też wymykają się spod regulacji prawnej. Brak wiedzy tego rodzaju prowadzi nie tylko do nierozumienia współczesnej administracji; może to być źródło generowania nowych problemów w rzeczywistości. Dla osiągnięcia swoich celów badawczych posłużyłem się metodami badań empirycznych. Wiedza z obserwacji i analizy przebiegu procesów w rzeczywistości zapewnia zrozumienie administracji publicznej funkcjonującej w powiązaniu z światem polityki i władzą, wolnym rynkiem, pieniądzem i gospodarką, działaniami jednostki i ich motywami, wpływem życia indywidualnego na przebieg procesów społecznych (pomijam tutaj jednak badania problemów indywidualizmu metodologicznego i holizmu), przebiegiem zjawisk społecznych, procesami informacyjnymi, czy wreszcie zjawiskami i procesami międzynarodowymi, w szczególności europeizacją prawa administracyjnego.

W ten sposób zmieniłem paradygmat oceniania norm prawnych i działania administracji. Bazą oczywiście jest stwierdzenie, że dane prawo lub podjęte na jego podstawie działanie przez administrację jest legalne i jest nośnikiem określonego systemu aksjologicznego wyrażonego w pierwszym rządzie w Konstytucji. Jest to spojrzenie dogmatyczne, u podstaw którego leży zasada legalizmu, zakładająca, że administracja publiczna stanowi pewną kompleksowo zbudowaną przez normy prawne jedność organizacyjną. Ciężar oceny przesunąłem jednak na ocenę skuteczności obowiązującego prawa lub skuteczności administracji w procesach jego stosowania lub wykonywania. Ocena skuteczności prawa jest zaś prowadzona przez pryzmat określonych wartości, takich jak godność człowieka, racjonalność, celowość, moralność, sprawiedliwość, pewność, jawność,

szybkość. W związku z tym w pracy postawiłem również postulaty *de lege ferenda*, jeśli ocena aktualnego stanu prawnego będzie negatywna.

W swojej monografii analizie poddałem współczesne zadania publiczne i strukturę organizacyjną powołaną do ich sprawowania, ocenę jakości organizacji administracji publicznej przez pryzmat zadań, które zostały jej przypisane. Ustaliłem zespół powiązań głównie prawnych, ale także nieformalnych pomiędzy systemem administracyjnym a pozostałymi systemami, rodzaje i formy prawnych oddziaływań poszczególnych systemów na system administracyjny, ich przyczyny oraz zwrotne oddziaływania systemu administracyjnego na pozostałe systemy. Bez wątpienia system administracyjny oddziałuje i kształtuje stosunki w innych systemach. Najgłębiej powiązany jest on z systemem politycznym, a powiązania te mają najważniejsze dla niego znaczenie. Stąd też w najszerszym stopniu analizie normatywnej poddałem powiązania systemu politycznego z systemem administracyjnym. Podobne ustalenia poczyniłem w odniesieniu do więzi prawnych systemu administracyjnego z systemem społecznym i gospodarczym. W pracy poruszone zostały także formy oddziaływania systemów społecznych i gospodarczych nawzajem na siebie oraz ich oddziaływania na system polityczny, jeśli oddziaływania te mają następnie przełożenie na działania podjęte w ramach tych systemów na system administracyjny.

Jako punkt wyjścia w prowadzonych badaniach przyjąłem, że system polityczny organizuje w całości system administracji, zapewnia administracji normatywne podstawy jej działalności oraz przesądza o kierunkach jej działaniach, które są jej wytyczane przez decyzje polityczne. Kluczowe znaczenie tego systemu wiąże się z dostarczaniem administracji podstaw prawnych jej działalności, a tym samym z zapewnianiem jej działalności racjonalności prawniczej. Związanie administracji ustawą (prawem) pozwala na ocenę zgodności jej działania z prawem (legalności). Oddziaływanie systemu politycznego na system administracyjny obiera formy: powiązań programujących przyjmujących postać ustaw, powiązań kreacyjnych, przyjmujących postać aktu wyboru Rady Ministrów i innych organów, powiązań osobowych, przyjmujących postać sprawowania przez polityków funkcji urzędniczych w systemie administracyjnym celem transponowania na niego woli politycznej, powiązań nadzorczo-kontrolnych przyjmujących postać kontroli parlamentarnej, indywidualnej kontroli sprawowanej przez parlamentarzystów oraz kontroli sprawowanej przez wyspecjalizowane organy kontroli państwowej podległe parlamentowi (głównie NIK,

RPO). System polityczny programuje, kieruje, kontroluje system administracyjny w sferze funkcjonalnej oraz dzieli się swoimi zasobami osobowymi.

Z kolei system administracyjny pełni w stosunku do systemu politycznego funkcje aparatu wykonawczego realizującego decyzje polityczne zapadłe w systemie politycznym, aparatu komunikacji z systemem społecznym i gospodarczym (uzupełnia w tym zakresie procesy komunikacji systemu politycznego), pozyskuje i analizuje informacje z systemów społecznych i gospodarczych o przebiegu różnorodnych procesów mających znaczenie dla systemu politycznego oraz pełni funkcje doradczo-opiniotawcze, głównie w procesach prawotwórczych przebiegających w systemie politycznym.

System administracyjny oddziałuje na system społeczny i gospodarczy przez wykonywanie zadań publicznych, zapewniając mu bezpieczeństwo i ochronę przed zagrożeniami, przez świadczenia, nadzór nad przebiegiem stosunków społecznych, rozstrzyganie sporów, czy zapewnienie jawności życia. System administracyjny jest dla tych systemów źródłem racjonalności określanej kategorią dobra wspólnego. Cała działalność systemu administracyjnego prowadzona jest w interesie publicznym i służy zapewnieniu dobra wspólnego. Tą samą racjonalnością kieruje się w swoich działaniach system polityczny, transponując ją przez swoje działania, głównie w formie ustaw, na system administracyjny. Systemy społeczny i gospodarczy swoją działalność oparły z kolei na maksymalizacji korzyści indywidualnej. Są one generalnie niezdolne do stworzenia zasad i praw działania uwzględniającego logikę działania w interesie zbiorowy. Stąd też dla zapewnienia pewnego balansu w działaniu obu systemów konieczne jest korzystanie z racjonalności dobra publicznego, której źródłem jest system administracyjny i polityczny.

System społeczny zapewnia z kolei administracji publicznej personel, kreację niektórych organów administracyjnych (organów stanowiąco-kontrolnych w jednostkach samorządu terytorialnego i organów wykonawczych w gminach, a tym samym poszerza ich legitymację do działania), system wartości obowiązujących w strukturach społecznych, które może ona przejąć lub wykorzystać w swojej działalności, współdziała w wykonywaniu zadań publicznych, zespoły zastanych więzi społecznych, które administracja może wykorzystać w procesach administrowania. Do najważniejszych transferowanych przez system społeczny do systemu administracyjnego należą: wolność i autonomia, moralność, sprawiedliwość, prawda, poczucie dobra i piękna, normy i zasady prakseologiczne zapewniające szybkość i skuteczność działania. System społeczny staje się więc dla administracji publicznej źródłem racjonalności aksjologicznej, w oparciu o który będzie ona w stanie działać pożytecznie dla dobra ogółu. W ten sposób system społeczny wyznacza pewne wartości aktualne dla niego w

danej chwili, które dekoduje system polityczny i nakreśla dosyć ogólny kształt dobra wspólnego. Jest ono następnie wyrażane jako interes publiczny w ustawach oraz przez wolę polityczną w ramach funkcji rządzenia przez polityków-urzędników w systemie administracyjnym. Ponadto w systemie społecznym powstaje presja na administrację publiczną, zapewniająca wpływ administrowanych na jej działalność i ich kontrolę, zakres, sposób wykonywania zadań publicznych. Wpływ ten oddziałuje pozytywnie na jakość działań administracji i zapewnia jej większą akceptację społeczną, a w ten sposób większą skuteczność i użyteczność.

System gospodarczy stanowi dla administracji źródło zasobów w postaci środków rzeczowo-finansowych, techniki i technologii, nowych idei organizacyjnych oraz udostępnia tzw. wolny rynek z panującą na nim konkurencją, który może stać się mechanizmem wykonywania zadań publicznych. Jest także źródłem racjonalności ekonomicznej dla działalności administracji publicznej, wiążącej się z zasadą maksymalizacji korzyści i minimalizacji kosztów, stanowiącej podstawę szybkości i skuteczności (efektywności) ekonomicznej działania. System ten jest więc dla administracji źródłem pewnych zasobów i racjonalności, które nigdy nie mogłyby narodzić się w systemie administracji publicznej, a które są niezbędne dla prowadzenia procesów wewnętrznego administrowania i wytwarzania produktów i usług administracyjnych. System gospodarczy czerpie także korzyści z systemu administracyjnego, które są wspólne dla systemu społecznego i gospodarczego.

Systemy społeczny i gospodarczy stanowią bazę działania systemu politycznego. System polityczny w swych działaniach uzależniony jest od obu systemów i przebiegu procesów wewnątrz nich. Stan obu systemów może oddziaływać nawet na pojedyncze działania systemu politycznego. Przede wszystkim system społeczny jest źródłem legitymacji formalnej do działania systemu politycznego, dokonywanej w drodze wyborów, referendum i konsultacji społecznych. Decyzje wyborcze (tj. decyzje personalno-polityczne) są również formą przekazywania przez system społeczny na system polityczny pożądanych i oczekiwanych wartości i poglądów ideologiczno-politycznych. System polityczny transponuje je następnie poprzez powiązania programujące, kreacyjne i osobowe na system administracyjny. System gospodarczy i przebieg procesów gospodarczych determinuje decyzje systemu politycznego, dla realizacji których konieczne są środki finansowe. Systemy społeczny i gospodarczy są więc gruntem, na którym system polityczny i administracyjny rozwijają swoją działalność. Oba systemy pełnią funkcję służebną względem systemu społecznego i gospodarczego.

Z systemów politycznego, społecznego i gospodarczego eksportowane są do systemu administracyjnego trzy rodzaje racjonalności: legalności, skuteczności i pożyteczności. Z kolei system administracyjny generuje racjonalność dobra wspólnego, którą kieruje się w swoich działaniach nakierowanych na inne systemy lub w działaniach wewnętrznych. Według tych racjonalności przeprowadzona została analiza zagadnień strukturalno-funkcjonalnych administracji publicznej w Polsce w monografii. Jej celem stało się przedstawienie spójnej i całościowej teorii pluralizmu współczesnej administracji publicznej. Środkiem do określenia rzeczywistej istoty pluralizmu administracji publicznej oraz przyczyn pojawienia się tak rozumianego pluralizmu było określenie i zbudowanie teorii zadania publicznego, zasad lokowania zadań w strukturze administracji publicznej, charakterystyki struktury organizacyjnej administracji publicznej i zasad organizowania wykonywania zadań publicznych, zasad i przyczyn współpracy systemu administracyjnego z systemami politycznym, społecznym i gospodarczym.

Przeprowadzone badania doprowadziły do wniosków, iż cechą współczesnej administracji jest różnorodność w sferze jej wewnętrznej organizacji oraz wykonywania zadań publicznych, w tym poza systemem administracyjnym (przez systemy społeczny i gospodarczy). Cechą współczesnego pluralizmu systemu administracyjnego jest także włączenie racjonalności systemów społecznego i gospodarczego w proces realizacji dobra publicznego. Systemy społeczny i gospodarczy opierają swoje funkcjonowanie w pierwszym rzędzie na korzyści indywidualnej i jej maksymalizacji. Dążność do niej stwarza zagrożenia dla jednostki i samych systemów. Stąd też systemy polityczny i administracyjny stanowią przeciwwagę dla tych dążeń, a w swym działaniu nakierowane są na realizację dobra wspólnego. System społeczny wyznacza jednak pewne wartości aktualne dla niego w danej chwili, oddziałujące na system polityczny, który pod wpływem tych impulsów nakreśla dosyć ogólny kształt dobra wspólnego. Jest ono następnie wyrażane jako interes publiczny w ustawach oraz przez wolę polityczną w ramach funkcji rządzenia przez polityków-urzędników formalnie ulokowanych w systemie administracyjnym. Systemy społeczny i gospodarczy jako niezdolne do wytworzenia racjonalności dobra wspólnego, czerpią tę racjonalność z systemu politycznego i administracyjnego. Ogólny zarys interesu publicznego nakreśla system polityczny w ustawach, których wykonaniem i stosowaniem zajmuje się następnie system administracyjny. Rola systemu administracyjnego jest tu niezwykle ważką, bo w oparciu o dostarczoną mu podstawę formalną dookreśla i realizuje dobro publiczne. Może czynić to także opierając organizację i działanie części swojego aparatu o racjonalności

systemu społecznego lub gospodarczego lub włączając oba systemy formalnie w procesy realizacji dobra publicznego.

W ten sposób system społeczny lub gospodarczy wyznacza pewne wartości aktualne dla niego w danej chwili, które dekoduje system polityczny i nakreśla dosyć ogólny kształt dobra wspólnego. Jest ono następnie wyrażane jako interes publiczny w ustawach oraz przez wolę polityczną w ramach funkcji rządzenia w systemie administracyjnym.

W swoich badaniach doszedłem do wniosku, iż istota pluralizmu administracji publicznej polega na:

- ograniczeniu zakresu obowiązywania zasady centralizmu wewnątrz systemu administracyjnego i pojawieniu się struktur organizacyjnych wyodrębnionych i samodzielnych względem siebie,
- osłabieniu powiązań hierarchicznych wewnątrz układów scentralizowanych,
- formalnemu nałożeniu się części systemu politycznego z częścią systemu administracyjnego,
- wyposażeniu systemu administracyjnego w kompetencję do kształtowania w pewnym stopniu swoich struktur (zwiększenie elastyczności struktur administracyjnych),
- formalnemu włączeniu części systemu administracyjnego do systemu społecznego lub gospodarczego i oparcia ich działalności również o racjonalności ekonomiczną lub aksjologiczną (np. publiczne spółki prawa handlowego, fundacje prawa prywatnego zakładanych przez organy administracyjne),
- determinacji działalności tradycyjnych struktur organizacyjnych administracji również przez zasady racjonalności charakterystycznej dla systemu gospodarczego (np. nowe publiczne zarządzanie),
- wdrożeniu przez prywatyzację części systemu społecznego i gospodarczego w realizację dobra publicznego (połączeniu w ich działalności racjonalności dobra wspólnego oraz racjonalności ekonomicznej lub aksjologicznej),
- włączeniu części systemu społecznego i gospodarczego do systemu administracyjnego (samorząd terytorialny, samorządy zawodowe, specjalne, wolontariusze, organizacje społeczne prowadzące działalność pożytku publicznego),
- wykreowaniu w systemie administracyjnym nowych podmiotów o hybrydowej naturze prawnej zawierającej elementy charakterystyczne dla różnych klasycznych form organizacyjnych prawa administracyjnego,

- dekoncentracji władztwa organizacyjnego przez przeniesienie jego części przez system polityczny na system administracyjny, a nawet jego prywatyzacji, czyli przeniesieniu na system społeczny lub gospodarczy.

Tym samym pluralizacja systemu administracyjnego wiąże się z obecnością w jego organizacji i działaniu szerszego zakresu autonomii (w wymiarze funkcjonalno-organizacyjnym), elastyczności, policentryzmu organizacyjnego i decyzyjnego, zastosowaniem w procesach administrowania wszystkich rodzajów racjonalności, szerokiej i partnerskiej współpracy administracji z pozostałymi systemami oraz organizacyjnego połączenia się systemu administracyjnego z innymi systemami, nowego podziału władzy i odpowiedzialności między systemy. Pluralizacja oznacza także rezygnację z zasady jedności organizacyjnej systemu administracyjnego i zastąpienie jej zasadami funkcjonalności oraz specjalizacji. Dywersyfikacja systemu administracyjnego zmieniła sytuację administracyjnoprawną jednostki (np. przez zmianę stosunków administracyjnoprawnych na prywatnoprawne, zmianę ich strony z podmiotu publicznego na podmiot prywatny). Formalnie nie uległa ona pogorszeniu w związku z gwarancjami wynikającymi z publicznych praw podmiotowych. Rzeczywista sytuacja jest konsekwencją sprawności działalności regulacyjnej administracji publicznej oraz aktywności samej jednostki w zakresie dochodzenia swych praw. Z drugiej strony jednostka zyskała nowe możliwości poprawy swojej pozycji i wpływu na swoje życie indywidualne oraz zbiorowe w związku z nieodzowną kooperacją systemów z administracją publiczną i wynikających stąd korzyści dla wszystkich systemów oraz zainteresowanej i aktywnej jednostki.

Przeprowadzone badania w przedmiocie zadań publicznych, ich klasyfikacji, rozkładu zadań na poszczególne rodzaje i poziomy struktury organizacyjnej organizacji struktur współczesnej administracji publicznej, procesów ich tworzenia się, współczesnych zjawiska modelowania organizacyjnego i zadaniowego pozwoliły na wywiedzenie pewnych spostrzeżeń natury bardziej ogólnej. Przebieg omówionych procesów wskazuje na ostre ścieranie się dwóch przeciwstawnych tendencji, z jednej strony upaństwowiania jak najszerszego zakresu sfer życia, a z drugiej strony – zawężania aktywności państwa. Pierwsza tendencja związana jest z obejmowaniem przez system administracyjny pewnych pól zastrzeżonych dotychczas dla systemu społecznego lub gospodarczego. Druga - oznacza proces dokładnie odwrotny. Występują one współcześnie jednocześnie z różnorodną siłą, przejmując sekwencyjnie od siebie pałeczkę pierwszeństwa. Podstawy normatywne dla obu zjawisk są jednak zawsze konsekwencją decyzji zapadłych w systemie politycznym, poprzez

które następuje sterowanie działalnością pozostałych trzech systemów. W przeszłości obejmowanie regulacją administracyjnoprawną pewnych aspektów życia społecznego lub gospodarczego było przejawem wzmocnienia siły państwa, zaś jego wycofywanie się z określonych dziedzin zwykle oznaczało jego osłabienie i trudności finansowe. Aktualnie schemat ten został zakłócony, gdyż redukcja aktywności państwa niekoniecznie wiązać się musi z jego osłabieniem. Doszło bowiem do wzmocnienia sił tkwiących w systemie społecznym (w tym także wzrostu możliwości samej jednostki) oraz w systemie gospodarczym, które są skłonne i zdolne do wkraczania w procesy wykonywania zadań publicznych, a nawet depublicyzacji pewnych zadań. Ostateczne decyzje w przedmiocie włączenia obu systemów do procesów wykonywania konkretnych zadań publicznych zwykle są zastrzeżone dla systemu administracyjnego.

Redukcja zadań administracyjnych, głównie w sferze świadczeń, i przekazanie ich do realizacji systemowi społecznemu lub gospodarczemu, uruchomiły dyskusję co do istoty zadania administracyjnego, „rdzenia” zadań administracyjnych, a tym samym granicy zawężania aktywności systemu administracyjnego oraz zakresu odpowiedzialności państwa za wykonywanie zadań publicznych poza tym systemem. Należy bowiem pamiętać, iż narodziny państwa i jego administracji wiązały się z pewną transakcją dwustronnie zobowiązującą, mocą której administracja przejmowała części odpowiedzialności za życie i sprawy jednostki, które musiała ona do tej pory załatwiać własnym sumptem, zaś jednostka rezygnowała z części swoich praw i wolności, koniecznych dla realizacji tych zadań przez państwo. Współcześnie jednostka funkcjonująca w ramach systemu społecznego lub gospodarczego zaczyna wspomagać administrację w procesach wykonywania zadań publicznych, czemu nie towarzyszy transfer powrotny praw i wolności do jednostki (a nawet dyskusja wokół tego). Można nawet zauważyć dalsze ich ograniczanie w imię dobra wspólnego. Znajduje to pewne uzasadnienie w zmienionych warunkach życia współczesnego człowieka.

Aktywizacja w procesy wykonywania zadań publicznych może być (ale nie zawsze będzie) początkiem depublicyzacji określonych zadań. Już samo zjawisko prywatyzacji wykonawstwa (rzadziej zlecenia funkcji) zawsze wiąże się z poszerzeniem zakresu działania systemów społecznego lub gospodarczego oraz zwiększeniem ich autonomii, choćby li tylko przez wzrost potencjału i znaczenia dla pozostałych systemów. Ten sposób może prowadzić także do przywracania jednostce jej wolności. Może to być związane z zastąpieniem form władczych na rzecz umownych form nabywania określonych świadczeń, aktywizacją jednostki w formach zbiorowych (np. w ramach organizacji społecznych) lub indywidualnych

w procesach wykonawstwa zadań publicznych. Przejęcie realizacji części zadań przez systemy społeczny lub gospodarczy zapewnia przede wszystkim bezpieczeństwo strategiczne dla jednostki. W ten sposób eliminowane lub ograniczane są do minimum zagrożenia płynące z zachwiania prawidłowej funkcjonalności systemu administracyjnego. Realizacja pewnych zadań i dostarczanie określonych usług odbywa się bowiem poza systemem administracyjnym i jest wysoce niezależna od jego działania. Najwyższy stopień bezpieczeństwa osiągnięty będzie wówczas, gdy produkcja świadczeń odbywać się będzie w systemie gospodarczym na zasadach pełnej odpłatności ze strony jednostki za świadczenie, tzn. przy pełnym zastosowaniu reguł rynkowych w organizacji wykonania zadania publicznego. Tym samym przyjąć można, że im wyższy stopień włączenia racjonalności systemów społecznego i gospodarczego w wykonywanie zadań, tym wyższe bezpieczeństwo realizacji zadań. Nie oznacza to jednak, iż samo wykonywanie zadań publicznych równa się realizacji praw i wolności jednostki. Zjawiskom tym musi towarzyszyć aktywność państwa w postaci regulacji (nadzoru, kontroli). Maksymalizacja korzyści prywatnej (której źródłem jest egoizm) stoi zwykle w sprzeczności z maksymalizacją korzyści publicznej. Racjonalność ekonomiczna zapewnia wysoki stopień efektywności wykonywania zadań publicznych, nie prowadzi ona jednak automatycznie do realizacji systemu określonych wartości (tj. do spełnienia racjonalności aksjologicznej), a w konsekwencji do osiągnięcia dobra publicznego. Balans między efektywnością systemu gospodarczego a użytecznością oczekiwaną przez system społeczny zapewnia system administracyjny przy zastosowaniu logiki dobra publicznego zaprogramowanego przez system polityczny. Zależność tę współcześnie oddaje w najpełniejszy sposób regulacja realizowana przez system administracyjny.

Na przykładzie działalności regulacyjnej widoczny jest trend zmiany roli systemu administracyjnego w życiu jednostki. Wykonywanie tradycyjnych funkcji reglamentacyjno-policyjnych stwarzało zagrożenia dla praw i wolności obywatelskich. Ochrona jednostki w ostatecznym rozrachunku zapewniana była przez sądy administracyjne (rzadziej sądy powszechne). Przekształcenie się administracji z wykonawcy w regulatora czyni z niej podmiot gwarantujący jednostce ochronę przed naruszeniami jej praw i wolności ze strony systemów społecznego i gospodarczego. Zmiana roli systemu administracyjnego względem jednostki jest spektakularną zmianą funkcji poszczególnych systemów względem jednostki. Zwrócić przy tym należy uwagę, iż odbywa się to bez rezygnacji z racjonalności dobra wspólnego w procesach wykonywania zadań publicznych. Zarówno wykonawca, jak i regulator kieruje się bowiem racjonalnością dobra publicznego. System regulacyjny zaszczenia tę logikę wykonawcy będącego elementem systemu społecznego lub

gospodarczego, który poza tym działa według reguł charakterystycznych dla systemu, z którego pochodzi. Ważne jest także i to, iż bez rezygnacji z tej racjonalności następuje poszerzanie takich wartości jak wolność jednostki, czy autonomia poszczególnych systemów względem siebie i wewnątrz nich.

Dywagacje na temat zadań publicznych prowadzą naturalnie do pytania o organizację aparatu administracji lub podmiotów mających wykonać zadania publiczne. Tendencje rozwojowe w tej sferze miały charakter zewnętrzny, ale również wewnętrzny. Zewnętrzny wpływ na organizację administracji wynikał w głównej mierze ze zmian politycznych oraz społeczno-gospodarczych, a zostały one wprowadzone na skutek decyzji podjętych w systemie politycznym. Spektakularne znaczenie miał tutaj powrót do ugruntowanej w okresie międzywojennym tradycji decentralizacji, na czele z samorządem terytorialnym, co doprowadziło do ograniczenia zakresu działania scentralizowanej administracji rządowej, a tym samym ograniczenia zakresu obowiązywania zasady centralizmu wewnątrz systemu administracyjnego. Włączenie systemu społecznego i gospodarczego do procesów administrowania było wydarzeniem przełomowym i wiązało się z pojawieniem się także nowych powiązań między systemami. Pogłębiły one ich współzależność i zapewniły transfer nowych racjonalności z systemu społecznego i gospodarczego do systemu administracyjnego i politycznego. Zmieniło to ich funkcjonowanie oraz organizację procesów wykonywania zadań publicznych.

Zmiany organizacyjne w administracji publicznej były również konsekwencją impulsów wpływających z samej administracji. Odpowiedzią na komplikację stosunków w systemach społecznym i gospodarczym były procesy specjalizacji systemu administracyjnego, co zwykle osłabia hierarchiczne więzi wewnątrz organizacji. Personel zatrudniony w administracji z racji swojego wykształcenia ogólnoadministracyjnego posiadał ograniczone możliwości sprostania nowym zjawiskom ze świata techniki, ekonomii, czy obrotu międzynarodowego w epoce globalizacji. Dążył on tym samym do „wypychania” tego rodzaju zadań z tradycyjnych struktur administracji. System administracyjny stał tym samym za uruchomieniem racjonalności prawniczej, dla której źródłem jest system polityczny.

Proces budowania struktur na zewnątrz dotychczasowych struktur zogniskowanych wokół organów administracyjnych był ograniczony do określonej kategorii zadań – zadań z zakresu dostarczania świadczeń, rozwiązywania problemów przekształceń strukturalnych (w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego) i wznoszenia infrastruktury technicznej państwa. Łączyć należy go z tworzeniem takich podmiotów jak agencje, spółki prawa handlowego, w tym spółki specjalnego przeznaczenia. Nie mógł on bowiem objąć

funkcji orzecznich. Z tego względu postępująca specjalizacja musiała również dotknąć i doprowadzić do modyfikacji tradycyjny aparat administracji. Przełożyło się to na szczególną pozycję prawną niektórych organów pozostających w łonie administracji centralnej (np. KRRiTV), nowe powiązania organizacyjnoprawne i nowe procesy decyzyjne.

Część spośród nowych struktur organizacyjnych powstała na mocy przepisów ustawowych. O strukturze organizacyjnej systemu administracyjnego przesądził tym samym system polityczny. Kluczowe decyzje w tej sferze związane były jednak z częściowym przeniesieniem władztwa organizacyjnego z systemu politycznego na system administracyjny oraz na system społeczny lub gospodarczych (podmioty niepubliczne). Zwiększenie stopnia autonomii systemu administracyjnego nie mogło i nie postępuje w rzeczywistości w nieskończoność. Swe granice posiadają także procesy usamodzielniania i aktywizacji systemu społecznego i gospodarczego w sferze wykonywania zadań publicznych. Nie mogą one osłabić systemu politycznego w zakresie jego władztwa sterowania całością struktur i procesów wewnątrz państwa. Kluczową rolę odgrywają tu jego kompetencje w zakresie stanowienia prawa, dysponowania zasobami (głównie finansowo-majątkowymi) oraz sprawowania nadzoru nad całością procesów.

W procesach zmian organizacyjnych systemu administracyjnego musiały zostać jednocześnie rozstrzygnięte konieczne zmiany zakresów zadań i kompetencji. Decyzje w tym zakresie podjął system polityczny w drodze ustaw. Charakterystyka zmian organizacyjnych w ostatnich dziesięcioleciach nie była przedsięwzięciem deskryptywnym, gdyż na tej bazie podjęta została próba stworzenia pewnego teoretycznego wzorca administracji, do którego odnoszony był diagnozowany problem. Zaproponowane zostały nowe pojęcia, klasyfikacje oraz rozwiązania prawne, a w szczególności pewien wzorzec typów zadań i dedykowanych do ich załatwienia struktur.

Zmiany te spowodowały także zmiany w systemie tradycyjnych powiązań między poszczególnymi elementami aparatu administracyjnego, gdyż nowe zjawiska organizacyjnoprawne nie podpadły pod zastane schematy. W gruncie rzeczy doszło tutaj do stworzenia nowej formalnej organizacji procesów decyzyjnych w administracji. Kluczowe znaczenie miała organizacja procesów decyzyjnych na styku struktur scentralizowanych i zdecentralizowanych oraz między jednostkami samorządu lokalnego i ponadlokalnego. Ustawodawca musiał tutaj uchwycić równowagę między samodzielnością jednostek samorządowych, zapewnieniem efektywności poszczególnych części struktur oraz ustaleniem i rozgraniczeniem ich odpowiedzialności.

Dywersyfikacja systemu administracji zawsze prowadzi do adekwatnych problemów w zakresie nadzoru, kontroli, koordynacji, konsultacji lub współdziałania. Państwo i jego administracja, a więc system polityczny i administracyjny, są w ostatecznym rozrachunku oceniane przez jednostkę przez pryzmat całości jej działalności, a nie li tylko wypreparowanych fragmentów działania. Poszerzeniu decentralizacji i różnicowaniu administracji towarzyszy równoległe tworzenie mechanizmów korekcyjnych, ujednolicających, wyrównujących, czy nadzorczo-kontrolnych. Ich ukształtowanie musi nastąpić w taki sposób, aby nie ograniczyć korzyści wynikających z utworzenia wyodrębnionej struktury poza strukturami dotychczas istniejącymi. Rzecz w swej istocie sprowadza się do odpowiedniego doboru instrumentów prawnych wzajemnego oddziaływania poszczególnych elementów systemu administracyjnego na siebie w procesach wykonywania zadań publicznych. Wyróżnić tu należy instrumenty: współpracy w ramach koordynacji i współdziałania oraz instrumenty kontroli i nadzoru. Ich stosowanie służy eliminacji różnic w definiowaniu dobra wspólnego oraz przyśpieszeniu jego realizacji. Uwagi te odnoszą się głównie do samorządów wyposażonych w samodzielność. Restauracja samorządów spowodowała konieczność stworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych nadzoru i kontroli. Organy nadzoru nad samorządem terytorialnym (samorządowe kolegia odwoławcze i regionalne izby obrachunkowe) zostały w związku z tym w znacznym stopniu wyłączone z hierarchicznej budowy administracji rządowej, ograniczono zależność osobową i zniesiono zależność służbową, kształtując ich działalność na wzór działalności quasi – sądowej.

W całości procesów przekształceń strukturalnych rolę systemu politycznego było w pierwszym rzędzie stworzenie takiej struktury systemu administracyjnego, która pozwalałaby zachować równowagę organizacyjną, zapewniającą:

- a) „silną obecność” struktur państwowych w życiu jednostki, oddziałującą stabilizująco na jej życie i zapewniającą poczucie bezpieczeństwa, a nawet szczęścia jednostki,
- b) zwiększenie efektywności wykonywania zadań publicznych.

Przekształcenia administracji publicznej po 1989 r. wiązały się także z potrzebą tworzenia nowych więzi społecznych. Reformy nakierowane zostały na odbudowę struktur grupujących i integrujących jednostkę w określonych wspólnotach, w ramach których mogła ona realizować swoje interesy. Rolą systemu politycznego i administracyjnego stała się tym samym odbudowa systemu społecznego i gospodarczego. Kierunek ten był słuszny i wiązał się z dostrzeżeniem zagrożeń, a nawet zbliżającą się katastrofą w życiu indywidualnym oraz

zbiorowym. Pierwsze zagrożenia wiązały się z brakiem poczucia bezpieczeństwa jednostki i postępującymi procesami jej alienacji, osamotnienia. Druga grupa zagrożeń dotyczyła dysfunkcyjności aparatu państwa niezdolnego do zaspokojenia zmienionych potrzeb społeczeństwa. Prowadziło to do braku szacunku do państwa i prawa, szerokiej emigracji, drenującej osłabione zasoby społeczne.

Procesy przekształceń strukturalnych administracji publicznej oraz budowania nowych więzi społecznych były wzajemnie sprzężone, nakładały się na siebie i wzajemnie przenikały. Kluczową rolę w tych procesach odegrał system polityczny, który w drodze ustaw programował kształt i zakres działania systemu administracyjnego, ale też pozostałych systemów. Rola systemu administracyjnego nie sprowadziła się jednak li tylko do stosowania lub wykonywania prawa. Z systemu administracyjnego płynęły impulsy i projekty rozwiązań prawnych dla systemu politycznego. System polityczny poddany był także oczekiwaniom systemu społecznego i gospodarczego. W pracy doszedłem do przekonania, że współczesne państwo oparte jest na zasadzie równości, partnerstwie i dobrowolności, wzajemnej kooperacji, wymianie zasobów i wspieraniu się wszystkich systemów. Współpraca odbywa się na styku wszystkich systemów. Współdziałają one stale wzajemnie modelując swoje działania, kształt, organizację, system więzi i interesów. System polityczny poprzez stanowienie ustaw posiada zdolności kreowania zmian w pozostałych systemach. Jego znaczenie dla państwa jest kluczowe. Powinien on posiadać zdolność myślenia wyprzedzającego i przewidywania oczekiwań pozostałych systemów (tj. treści dobra wspólnego), głównie systemu społecznego, który poprzez demokratyczne wybory pełni dla niego rolę kreacyjną i legitymizującą. System polityczny nie jest jednak w swojej działalności w pełni swobodny. W pierwszym rządzie posiada ograniczenie formalne wynikające z Konstytucji. W drugim rządzie system powiązań i zależności z pozostałymi systemami nie pozwala mu na naruszanie oczekiwań werbalizowanych w pozostałych systemach. Po trzecie, system polityczny wyłaniany jest w drodze wyborów przez system społeczny, którego jednak decyzje uzależnione są od sytuacji i nastrojów w pozostałych systemach. Wszystkie systemy są tym samym zmuszone do współdziałania, gdyż żaden z nich nie posiada zdolności do samoistnienia i jest uzależniony od dostarczenia mu przez inne systemy pewnych zasobów i idei, określonych w pracy pojęciem racjonalności.

Byt systemu administracyjnego oparty jest na stałym dostarczaniu mu przez system polityczny racjonalności prawniczej, przez system społeczny racjonalności aksjologicznej, a przez system gospodarczy racjonalności ekonomicznej. Jego działalność jest bezpośrednio lub pośrednio modelowana przez pozostałe systemy.

Całokształt przekształceń strukturalnych systemu administracji publicznej po 1989 r. był w gruncie rzeczy determinowany potrzebą optymalizacją wykonywania zadań publicznych. Optymalizacja ta dokonała się siłami racjonalności generowanych z pozostałych trzech systemów.

Optymalizacja oznacza nieustanne dążenie do jak najlepszego ukształtowania procesów decyzyjnych i wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań, to znaczy tzw. „dobrej” decyzji. Przy pragmatycznym podejściu do tego problemu wiąże się to z tym, iż decydent nigdy nie może być zadowolony ze swoich działań, tak by nie osłabił dążności do podnoszenia jakości swoich decyzji. Musi być nastawiony na nieustanne poszukiwanie lepszych rozwiązań, na ciągłe zmiany, pewien „niepokój” i chaos, który ma wyostrzyć jego zaangażowanie i zapewnić „witalność” administracji publicznej. W procesach decyzyjnych muszą być rozważane różne (najlepiej wszystkie) aspekty i interesy oraz winna być poszukiwana pewna optymalna, czyli najlepsza ze względu na przyjęte kryteria decyzja. Chodzi tutaj o znalezienie racjonalnego rozwiązania, co wymaga powiązania stawianych sobie celów ze środkami pozostającymi w dyspozycji organu administracyjnego. Zestawienie to pozwala na znalezienie najlepszych działań, które mogą być podjęte w danej sytuacji. Odbywa się to na pewnej skali stopnia realizacji celu, a organ wybiera ten stopień realizacji celu, który uznaje za najwłaściwszy.

W naukach humanistycznych wskazuje się, iż decyzja pojawia się tam, gdzie występuje konflikt, celem jego rozwiązania. Przy takim założeniu wykonywanie zadań publicznych służy rozwiązywaniu konfliktów wynikających ze wspólnego zamieszkiwania ludzi na jakimś terytorium lub w ramach różnych innych wspólnot. Chodzić tu może o konflikty aktualne lub te, które wybuchłyby, gdyby nie uprzednia aktywność administracji. Podjęcie decyzji zmienia również rzeczywistość oraz tworzy pewną jasność co do istniejącego stanu rzeczy.

Optymalizacja wyrażana jest przez stosowanie takich zasad w praktyce jak zasada trwałość, gospodarność, celowość, skuteczność, efektywność, oszczędność, uwzględniania obowiązującego systemu aksjologicznego.

Optymalizacja polega na maksymalizacji korzyści i minimalizacji kosztów. Decyzje podejmowane przez administrację podzielić można dychotomicznie na: decyzje podejmowane przy uwzględnieniu kryteriów ekonomicznych oraz decyzje podejmowane przy uwzględnieniu innych kryteriów. W pierwszym przypadku chodzi o przeprowadzenie rachunku kosztów i korzyści, gdyż zachodzi tutaj możliwość oceny pieniężnej obu stron

rachunku. W przypadku drugim decyzja nie jest oceniana w oparciu o analizę kosztów danego działania administracji, gdyż ani koszty, ani osiągnięte skutki nie mogą być wyrażane w wartościach monetarnych. Mogą tutaj być realizowane określone wartości, nie pozwalające się uchwycić miernikom ekonomicznym. Dąży się tutaj do maksymalizacji użyteczności, dobra, korzyści publicznej.

Procesy pluralizacji wewnątrz systemu administracji publicznej nastąpiły przez ograniczeniu zakresu obowiązywania zasady centralizmu wewnątrz systemu administracyjnego, formalną integrację systemu administracyjnego na poziomie rządowym z częścią systemu politycznego, włączeniem części systemu społecznego i gospodarczego do systemu administracyjnego oraz oparciem funkcjonowania części systemu administracyjnego o reguły racjonalności ekonomicznej.

Centralizm prowadzi do jednolitości działania, dzięki czemu system administracyjny zapewnia stabilizację i integralność pozostałym systemom, a tym samym całemu państwu. Pluralizacja systemu administracyjnego sprowadza się do ograniczania centralizmu, czyli autonomizacji systemu administracyjnego. Zjawisko autonomii w systemie administracyjnym polega na:

- a) kreowaniu struktur samodzielnych i niezależnych w swoich procesach decyzyjnych od struktur scentralizowanych,
- b) tworzeniu „przybudówek” obok tradycyjnych struktur organizacyjnych administracji w formach prawa publicznego (zakładów administracyjnych, przedsiębiorstw użyteczności publicznej, fundacji prawa publicznego) lub prawa prywatnego (spółek prawa handlowego) albo struktur hybrydowych,
- c) osłabianiu powiązań hierarchicznych w obrębie struktur scentralizowanych.

Autonomia w systemie administracyjnym nie jest głównym celem. Jest ona instrumentem do zwiększenia efektywności systemu administracyjnego. Zwrócić należy uwagę, iż autonomia prowadzi do podziału władzy w obrębie samego systemu administracyjnego i stworzeniu prawnych instrumentów ochrony poszczególnych części systemu administracyjnego (np. samorządów) przed ingerencją ze strony administracji scentralizowanej.

Konieczność sprostania zmianom zachodzącym poza systemem administracyjnym wymusiła zmiany wewnątrz systemu administracyjnego, polegających na zmianie sprawowanych funkcji oraz stworzenie nowych lub przekształcenia dotychczasowych struktur, które były nastawione na realizację: celów politycznych formułowanych przez

system polityczny, interesów lokalnych, celów ekonomicznych, większej specjalizacji administracji rządowej, interesów poszczególnych grup zawodowych lub grup interesu.

Interes polityczny był realizowany zawsze przez system administracyjny, głównie przez administrację rządową. Koalicja lub partia rządząca realizuje swój interes polityczny, wykorzystując do tego celu cały aparat administracji rządowej (i samorządy pozostające w jego rękach), z czego jest rozliczana w mechanizmach demokratycznej legitymizacji w drodze wyborów parlamentarnych. Interes ten musi w jak największym stopniu odpowiadać dobru publicznemu, jeśli partia rządząca zamierza uzyskać przedłużenie mandatu do sprawowania władzy. Służy temu uelastycznienie (modelowanie) aparatu centralnego administracji rządowej do potrzeb zwycięskiej formacji politycznej (lub zwycięskiej koalicji), obecność polityków na najwyższych szczeblach urzędniczych administracji zapewniająca skuteczną transmisję celów politycznych (woli politycznej) na aparat administracji rządowej, prowadzenie sporu politycznego przez urzędników-polityków również przy użyciu zasobów pozostających w dyspozycji administracji oraz przy pomocy aparatu administracji rządowej (w tym wyspecjalizowanych struktur organizacyjnych, takich jak biura prasowe nastawionych na komunikację społeczną). Podstawową formą jest także modelowanie zadaniowe. System polityczny elastycznie reaguje na oczekiwania systemu społecznego i gospodarczego, publicyzując je w formie ustaw. W ten sposób określa zadania systemu administracyjnego. Zwrócić należy uwagę, iż osiągnięcie celów politycznych prowadzi do budowy pewnych ograniczonych w czasie więzi społecznych. Ważne jest by procesom integracyjnym nie towarzyszyło pogłębianie różnic społecznych i tym samym destrukcja istniejących już więzi społecznych. Realizacja celów politycznych oceniana jest głównie przy pomocy kryterium użyteczności i skuteczności.

Źródłem interesów lokalnych jest system społeczny. Zostały one wyodrębnione prawnie, a do ich realizacji stworzone zostały nowe struktury administracji publicznej w postaci gmin, powiatów i województw. Prawnemu wyodrębnieniu tych interesów towarzyszyło upodmiotowienie wspólnot, będących ich nośnikiem, dzięki czemu zyskały one szeroki zakres samodzielności pozwalający na konfrontację interesu własnego z innymi interesami publicznymi (powiatowym, wojewódzkim, czy państwowym). Stały się one także partnerem w relacjach z innymi systemami. Największą wartość dodaną uzyskano z utworzenia gmin, które zwykle stanowią rzeczywiste wspólnoty, a jej członkowie są połączeni uświadomionymi więzami społecznymi. Odpowiednia ich wielkość i zdolności administracyjne zapewniają szeroką optymalizację wykonywanych przez nie zadań administracji ogólnej i realizację wszystkich zasad optymalizacyjnych (trwałość,

gospodarność, celowość, skuteczność, efektywność, oszczędność). Stopień optymalizacji oraz wytworzenia się więzi społecznych staje się niższy na poziomie samorządu powiatu (choć jest w dalszym ciągu zachęcający), a jeszcze niższy na poziomie samorządu województwa. Zwiększenie optymalizacji wykonywania zadań nastąpić może zawsze przez współdziałanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Pluralizacja administracji nastąpiła także przez utworzenie samorządów zawodowych i gospodarczych, co w gruncie rzeczy oznaczało włączenie pewnych fragmentów systemów społecznego i gospodarczego do systemu administracyjnego. Ochrona interesów poszczególnych grup zawodowych lub grup interesów zapewniona została przez ich ustawowe wyodrębnienie i utworzenie struktur zajmujących się ich ochroną (w przypadku samorządów zawodowych). Państwo zleciło im wykonywanie pewnych zadań administracyjnych, takich jak sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego, dopuszczanie do wykonywania danego zawodu oraz dbałość o odpowiedni poziom wiedzy, odciążając aparat administracji rządowej od obowiązku ich sprawowania. Samorzady zawodowe nie mogą być więc uznane za podmioty prywatne. Bez wątplenia zobligowane zostały do realizacji dobra wspólnego (art. 17 ust. 1 Konstytucji). Ze względu na treść art. 17 ust. 2 Konstytucji cechy tej nie można już przypisać samorządom gospodarczym, choć wydaje się, że w przypadku samorządów tworzonych odrębną ustawą poza reprezentacją własnych interesów, winny one także kierować się interesem publicznym. Wykonanie przez organy administracyjne powierzonych im zadań byłoby nad wyraz trudne i wiązałoby się z znacznymi nakładami finansowymi na utworzenie i utrzymanie odpowiednich struktur. Korzyściom z utworzenia samorządów towarzyszy również funkcjonowanie więzi pomiędzy członkami danej korporacji zawodowej lub gospodarczej, zapewniających poczucie przynależności, identyfikacji z określoną korporacją, silniejsza reprezentacja interesów względem państwa, wsparcie w przypadkach losowych dla członków. Samorzady te nie są jednak w sposób pełny wykorzystywane przez państwo dla potrzeb realizacji jego zadań oraz zaspokajania żywotnych interesów społeczeństwa. Winny one mieć poszerzony zakres zadań, ale także winny zyskać większe znaczenie w procesach decyzyjnych w państwie i stać się partnerem dla partii politycznych.

Realizacja dobra publicznego może następować także przez oparcie swego działania o reguły rządzące systemem gospodarczym. Przyjęcie przez część systemu administracyjnego racjonalności ekonomicznej następowało przez wyodrębnienie zadań i przyporządkowanie im nowych struktur organizacyjnych prowadzących swą działalność w oparciu o rachunek ekonomiczny (głównie spółek prawa handlowego, przedsiębiorstw). Podmioty te przyjęły

formę prawa prywatnego, a powiązane zostały ze strukturą macierzystą (organem administracyjnym) systemem powiązań wynikających z prawa własności (tzw. nadzór właścicielski) lub przepisów administracyjnych upoważniających do sprawowania funkcji nadzorczo-kontrolnych lub regulacyjnych.

Specjalizacja zawsze wiązała się ze zwiększeniem efektywności wykonywania zadań i wydajnością struktur organizacyjnych. Musiał jej jednak towarzyszyć zespół efektywnych rozwiązań koordynacyjnych i konsultacyjnych.

Dywersyfikacja administracji może być charakteryzowana nie tylko przez różnorodność rozwiązań organizacyjnych wykonywania zadań publicznych, lecz również przez pewne zestawienie zjawisk przeciwnych, takie jak: samodzielność – wytyczne, różnorodność – jednorodność, odpowiedzialność – skuteczność. Wzmacnianie zjawisk autonomicznych wiąże się z ograniczaniem skali występowania kierownictwa w administracji publicznej.

Współczesny pluralizm łączyć należy także z wdrożeniem części systemu społecznego i gospodarczego w realizację dobra publicznego. W przypadku wzmacniania zjawiska usamodzielniania społeczeństwa, prowadzącego do demonopolizacji pozycji administracji publicznej w sferze wykonawstwa, doszło do stworzenia rozwiązań prawnych pozwalających na przejmowanie zadań publicznych od administracji przez system społeczny i gospodarczy. Rozkwit współpracy administracji z pozostałymi systemami zracjonalizował funkcjonowanie struktur administracyjnych, które z produkcji świadczeń przeszły do roli podmiotu definiującego przedmiot kontraktu oraz kontrolującego proces realizacji obowiązków kontraktowych i ustawowych. Te nowe zadania następczą poważnych trudności administracji, a proces ich „uczenia się” rozciągnięty będzie na lata. Administracja wyspecjalizowana była bowiem do tej pory w podejmowaniu działań własnych w mechanizmach wykonywania i stosowania prawa ocenianych przez pryzmat legalizmu i praworządności, a za pośrednictwem tych zasad - również celowości, rzetelności i gospodarności. Optymalizacja wykonywania zadania była swego rodzaju „przewrotem kopernikańskim”, gdyż działania administracji kierującej się tymi kryteriami poddane zostały weryfikacji na rynku. Słusznie wprzężony został mechanizm rynkowy i konkurencja w procesy wykonywania określonych zadań, zapewniając w ten sposób najbardziej racjonalną ocenę ceny i jakości zaproponowanej przez wykonawców zadań. Mechanizmy te zostały w gruncie rzeczy włączone w procesy decyzyjno-kontrolne wyboru wykonawcy usługi. Problemem pozostała ocena jakości ich realizacji. Rozwiązaniem stało się wprowadzenie

minimalnych standardów jakości, itp., co oczywiście nie rozwiązuje problemu samej oceny jakości, który trwale pozostanie przy administracji publicznej. Współpraca administracji ze strukturami społeczno-gospodarczymi wiąże się również z transferem wiedzy dotychczas nieznannej administracji, np. z zakresu ekonomii, zarządzania, czy techniki. Transfer ten może być świadczony bezpośrednio na administrację, która dąży do jej absorpcji, bądź też na „produkty”, które są wytwarzane w ramach realizacji kontraktów. Bez wsparcia sektora niepaństwowego administracja nie byłaby zdolna do ich wytworzenia w odpowiedniej ilości lub na pożądanym poziomie jakości. Istota pluralizmu w tej postaci sprowadza się tym samym do włączenia części systemu społecznego i gospodarczego kierujących się swoimi racjonalnościami w realizację dobra publicznego.

Całość opisanych zjawisk prowadzi do rudymen tarnej kwestii, a mianowicie zakresu odpowiedzialności administracji za wykonywanie zadań publicznych. Należy tutaj odróżnić odpowiedzialność prawną od odpowiedzialności politycznej administracji. Odpowiedzialność pierwszego rodzaju stanowi złożony problem prawny. Widoczny jest tutaj jednak deficyt regulacji prawnej. W świadomości społeczeństwa co do zasady jest ona niestety utożsamiana z odpowiedzialnością polityczną. Okazało się aktualnie, iż zmiana roli administracji w procesach wykonywania zadań publicznych wzmocniła społeczne oczekiwania co do jej odpowiedzialności politycznej za wykonywanie zadań na wszystkich szczeblach administracji. Społeczeństwo jednocześnie nie godzi się na osłabienie efektywności i gospodarności w procesach realizacji zadań publicznych, a nawet zwiększa swoje oczekiwania w tym zakresie. Równocześnie brak jest społecznego przyzwolenia na dalsze osłabianie państwa. Jednostka wymaga „widocznej” obecności struktur państwowych w swoim życiu, nie akceptuje dalszej prywatyzacji funkcji policyjno-porządkowej i jest nawet skłonna na kolejne ograniczenia swoich praw i wolności w zamian za pełne gwarancje dla swojego bezpieczeństwa w określonych sferach życia udzielonych jej przez państwo „bezpośrednio”. Jednocześnie ta sama jednostka nie dostrzega już żadnych problemów z pozyskiwaniem szerokiego wachlarza świadczeń od podmiotów niepublicznych pod warunkiem zagwarantowania jej pewnego minimalnego standardu tych świadczeń. Wydaje się nawet, iż wyraża oczekiwanie dalszego powiększania oferty świadczeń i liczby podmiotów świadczących. Tutaj państwo winno jednak postawić pewną tamę, gdyż wielość małych i słabych świadczeniodawców niekoniecznie musi służyć utrzymaniu stabilności usług, ich jakości, czy bezpieczeństwu. Państwo nie może także dopuścić do powstania zbyt

ogromnych biurokracji prywatnych (lub z trzeciego sektora), bo ich wejście w miejsce biurokracji państwowej nie przyniesie żadnych nowych korzyści.

Ważne jest jednak to, iż jednostka bez większych trudności zaakceptowała zjawisko demonopolizacji pozycji administracji.

W pracy wskazałem także na główne wyzwania stojące w przyszłości przed administracją. Wiązać się one będą z: kontynuacją dotychczasowych procesów, zahamowaniem procesów alienacji jednostki, niszczenia dotychczas istniejących więzi społecznych, wsparciem procesów odbudowy zdewastowanych więzi (od rodzinnych i sąsiedzkich poczynając, a na więziach w ramach wspólnot samorządowych kończąc) i budową nowych więzi społecznych, aktywacją zainteresowania jednostki w dobrowolnym angażowaniu się w sprawy publiczne (m.in. udziałem w wyborach, referendach, konsultacjach), w tzw. wolne inicjatywy osób prywatnych, samopomocą w ramach określonych wspólnot lub grup, itp., równoległym do alienacji tworzeniem rozbudowanej administracji świadczącej zapewniającej opiekę i wsparcie jednostce pozbawionej wsparcia ze strony rodziny, jednostce w samotności, czy w starości oraz w stanie poczucia wykluczenia i porzucenia.

Wszystkie dotychczasowe badania układają się w pewną większą całość, którą ogólnie określam teorią administracji. W zamierzeniach moich jest przygotowanie 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. oraz z takimi wartościami jak godność człowieka, racjonalność, celowość, moralność, sprawiedliwość, pewność, jawność, szybkość.

Handwritten signature