

AUTOREFERAT

PRZEDSTAWIAJĄCY DOROBEK I OSIĄGNIĘCIA HABILITANTA

Niniejszy autoreferat został sporządzony zgodnie z art. 16 i 18a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) oraz § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadaniu tytułu profesora (Dz. U. z 2016 r. poz. 1586).

Autoreferat zawiera opis dorobku i osiągnięć naukowych habilitanta, w szczególności określonych w art. 16 ust. 2 powołanej ustawy.

1. Imię i Nazwisko

JAROSŁAW MAĆKOWIAK

2. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe

W 1985 roku ukończyłem studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

W roku 1992 uzyskałem tytuł doktora nauk prawnych na podstawie pracy doktorskiej pt. „Zasady organizacji i wykonywania rzemiosła a reforma gospodarcza”, której promotorem był prof. Jacek Lang.

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Od początku pracy naukowej jestem zatrudniony na Uniwersytecie Warszawskim - Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego.

Od roku 2010 do chwili obecnej – docent,
w latach 2007 – 2010 - starszy wykładowca,
w latach 1992 - 2007 – adiunkt,
w latach 1990 - 1992 – asystent.

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. Poz. 1789):

Jako osiągnięcie naukowe, w dyscyplinie naukowej prawo, o którym stanowi art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki wskazuję monografię:

KONCEPCJA ORGANU ADMINISTRACJI NIEZESPOLONEJ JAKO TERENOWEGO ORGANU ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ.

Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2017

ISBN: 978-83-8085-581-6

Recenzent wydawniczy: prof. UW dr hab. Paweł Wajda.

Uzasadnienie wyboru tematu pracy

Przedstawiona monografia zawiera kompleksową analizę problematyki definiowania, wyodrębniania oraz ustanawiania organów administracji niezespólonej jako terenowych organów administracji rządowej jak również ich pozycji w strukturze administracji rządowej z uwzględnieniem prawnie określonych relacji z innymi elementami tej struktury. Kwestie te nie były dotychczas przedmiotem zainteresowania doktryny prawa administracyjnego w sposób całościowy, gdyż istniejące opracowania odnoszące się do zagadnień związanych z administracją niezespólną koncentrowały się na organizacji poszczególnych jej pionów oraz na funkcjonowaniu określonych podmiotów wchodzących w skład tych pionów. W przeciwieństwie do administracji zespolonej, której koncepcja szeroko omawiana była w piśmiennictwie, w kontekście przekształceń dokonywanych w ramach reformy ustrojowej państwa.

Administracji niezespólonej nie można jednak identyfikować wyłącznie na zasadzie prostego przeciwieństwa administracji zespolonej, obejmującej także struktury samorządu terytorialnego. Podobnie jak nie można formułować koncepcji organu administracji niezespólonej przez pryzmat przesłanek odnoszących się do organów administracji zespolonej, nawet w przypadku ograniczenia jej zakresu do struktury administracji rządowej. Do organów rządowej administracji zespolonej zalicza się bowiem jedynie względnie jednorodne organy wyspecjalizowane w postaci kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży jak również wojewodów pełniących konstytucyjnie określoną funkcję przedstawicieli Rady Ministrów w województwach, a zarazem m.in. funkcję zwierzchników rządowej administracji zespolonej.

Cel badawczy

W pracy postawiłem sobie za cel badawczy próbę zidentyfikowania przesłanek natury organizacyjnej i funkcjonalnej odnoszących się do kwalifikowania określonych podmiotów do kategorii organów administracji niezespólonej, będących terenowymi organami administracji rządowej. Jak również możliwości wykorzystania ustawowej definicji organów administracji niezespólonej do wyodrębniania, na gruncie prawa ustrojowego, organów administracji

rządowej. Ma to istotne znaczenie praktyczne zważywszy na wielość i postępujące zróżnicowanie form organizacyjno – prawnych wykonywania coraz bardziej różnorodnych zadań przypisanych administracji oraz wynikające z tego problemy związane z kwalifikowaniem wykonujących je podmiotów do określonego sektora administracji publicznej. W szczególności sektora zorganizowanego na zasadzie scentralizowanego, hierarchicznie zbudowanego aparatu, na którego czele stoi Rada Ministrów, która - zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi – „kieruje administracją rządową”.

Nie negując konieczności dostosowywania struktury organizacyjno – prawnej podmiotów realizujących konkretne zadania z zakresu administracji do specyfiki tych zadań i ich charakteru niezbędnym wydaje się również ustalenie w obszarze prawa ustrojowego ram aparatu administracji rządowej, w którym wspomniane zadania wykonywane są z uwzględnieniem relacji właściwych dla tego aparatu, a służących m.in. wprowadzaniu w życie polityki przyjętej przez organ stojący na jego czele. Kwestie te mają szczególne znaczenie w odniesieniu do terenowych komponentów aparatu administracji rządowej, biorąc pod uwagę różnorodność podmiotów administrujących działających poza strukturą administracji szczebla centralnego. Wprowadzenie przejrzystych zasad identyfikowania tych podmiotów, a co za tym idzie – zaliczania ich do poszczególnych kategorii (dających się wyodrębnić na podstawie wspólnych cech), a zwłaszcza do obu kategorii terenowych organów administracji rządowej (czyli do organów rządowej administracji zespolonej oraz organów administracji niezespolonej) umożliwiłoby sprawne ich wykorzystywanie jako narzędzi służących do realizacji coraz bardziej różnorodnych i specyficznych zadań przypisywanych administracji. Bez konieczności każdorazowego drobiazgowego regulowania organizacji i funkcjonowania takich podmiotów oraz określania ich pozycji w strukturze administracji, a także ich relacji z innymi elementami tej struktury. Nie zawsze bowiem powoływanie nowych „nietypowych podmiotów administrujących” jest w pełni uzasadnione, a często prowadzi do - krytykowanego w literaturze przedmiotu – chaosu organizacyjnego, (a nawet i kompetencyjnego), którego można byłby uniknąć przyjmując nową, bardziej elastyczną koncepcję podstawowych elementów wspomnianej struktury. Ograniczając tym samym pogłębiające się zjawisko „administracjoróżnorodności”, niekorzystne z punktu widzenia możliwości wprowadzania jednolitych i spójnych rozwiązań systemowych.

Struktura pracy

W odniesieniu do organów administracji niezespólonej kluczowym zagadnieniem z punktu widzenia wskazanych powyżej kwestii jest ustalenie samego zakresu podmiotowego tej administracji. Zwłaszcza, że – jak to już zostało wspomniane - nie można jej identyfikować na zasadzie prostego przeciwieństwa administracji zespolonej, obejmującej zarówno struktury terenowej administracji rządowej jak i samorządu terytorialnego. Jak również ze względu na fakt, iż pojęcie zespolenia wiąże się z różnymi aspektami natury organizacyjnej i funkcjonalnej, wykraczającymi poza kwestię zwierzchnictwa któremu poddane są organy rządowej administracji zespolonej bądź też same takie zwierzchnictwo wykonują względem innych organów tej administracji. Zagadnienia te są przedmiotem rozważań zawartych w pierwszym rozdziale książki.

Należy założyć, że podmioty należące do szeroko rozumianej administracji niezespólonej nie są objęte wspomnianym zwierzchnictwem, stanowiącym jedną z najważniejszych cech charakterystycznych zespolenia administracji, a którego przejawy określone zostały bezpośrednio przepisami ustawowymi. Nie oznacza to, że terenowe organy administracji rządowej sprawujące takie zwierzchnictwo nie oddziałują na organy administracji niezespólonej, co nieraz w literaturze określa się mianem zespolenia pośredniego. Oddziaływanie takie nie jest jednak związane z wykonywaniem funkcji zwierzchnika administracji zespolonej jak również realizowane jest w inny sposób oraz przy użyciu innych środków. Jednocześnie administracja niezespólona tradycyjnie utożsamiana była jedynie ze strukturami terenowymi administracji rządowej, co zresztą znalazło bezpośrednie odzwierciedlenie w obecnie obowiązującej ustawie ustrojowej, która z założenia nie zmieniła sposobu postrzegania tej administracji w stosunku do ukształtowanego na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, przyjętej w ramach reformy ustrojowej państwa.

Dokonując przekształceń ustrojowych w ramach których m.in. zerwano z zasadą iż jedynym podmiotem administracji jest państwo zaniechano równoczesnego wyodrębnienia na gruncie obowiązujących regulacji pojęcia podmiotowości publicznoprawej, przysługującej każdemu podmiotowi, który – tak jak państwo – jest dysponentem władzy publicznej oraz „nośnikiem” zadań i funkcji administracyjnych. Tak rozumiane podmioty administracji realizują zaś wspomniane zadania i funkcje właśnie za pośrednictwem podmiotów

administrujących, nazywanych ogólnym mianem „organy administracji”. W sytuacji powstałego obecnie zróżnicowania kategorii podmiotów administracji oraz przy braku normatywnych kryteriów ich wyodrębniania i klasyfikowania, stosowanie jednolitego określenia dla działających w ich imieniu „organów”, wyrażających wolę tych podmiotów w obszarze regulowanym prawem administracyjnym jest w praktyce bardzo utrudnione. Zwłaszcza, że tak rozumiane pojęcie „organu” przeniesione zostało na grunt prawa administracyjnego z prawa cywilnego, w ramach którego konstrukcja podmiotowości prawnej od dawna jest już ustalona i konsekwentnie wykorzystywana. Tym samym też w prawie cywilnym bez przeszkód stosować można bardzo klarowną i jednoznaczną tzw. teorię organiczną polegającą na antropomorfizacji, czyli uznaniu osoby prawnej za byt ukształtowany na podobieństwo organizmu biologicznego, działającego poprzez swoje organy, które - w przeciwieństwie do takiego podmiotu – nie posiadają własnej osobowości prawnej.

Problematyka odnosząca się do teorii organu administracji oraz zagadnień związanych z podmiotowością publicznoprawną stanowi przedmiot rozważań zawartych w rozdziale drugim.

Wynikające z powołanych powyżej przyczyn problemy związane z możliwością identyfikowania organów administracji, pogłębione dodatkowo na skutek utożsamiania podmiotowości prawnej jedynie z osobowością prawną na gruncie prawa cywilnego zaowocowały m.in. stosowaniem różnych wyjaśnień i definicji pojęcia „organ administracji”, na potrzeby konkretnych aktów prawnych. Przykładem jest tu zaś definicja organów administracji publicznej zawarta w Kodeksie postępowania administracyjnego, w której nacisk położono na funkcjonalne aspekty takiego określenia i to w zakresie działań regulowanych przepisami tego aktu prawnego. Natomiast najbardziej właściwe w omawianej materii regulacje ustrojowego prawa administracyjnego w zasadzie pomijają tę kwestię, zaś jedyną próbę zdefiniowania organów administracji stanowi tu obecnie definicja organów administracji niezespólonej zawarta w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Czyli definicja ograniczona wyłącznie do jednego segmentu administracji publicznej (administracji rządowej stanowiącej w sensie podmiotowym część administracji państwowej) i jednej kategorii organów (organów administracji niezespólonej należących do terenowych organów administracji rządowej).

Analizując kwestie związane z definiowaniem i ustanawianiem organów administracji niezespólonej (co stanowi przedmiot rozważań zawartych w rozdziale trzecim) można zauważyć, że w obowiązujących w tej materii przepisach zastosowano równoległe dwa

podejścia do tych kwestii - „tradycyjne” i „elastyczne”, uwzględniające uwarunkowania zaistniałe w związku ze zmianami ustrojowymi. Jest to widoczne zwłaszcza w odniesieniu do ustawowego określania tych organów, obejmującego zarówno „tradycyjne” terenowe organy administracji rządowej, o ile tylko „podporządkowane” są właściwym ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, jak i kierowników państwowych jednostek organizacyjnych (a w tym i państwowych osób prawnych) wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie.

Uzupełnieniem tak sformułowanej definicji organów administracji niezespólonej są regulacje odnoszące się do sposobu i przyczyn ich kreowania. O ile jednak określone ustawowo przesłanki uzasadniające ustanawianie wspomnianych organów mogą budzić wątpliwości o tyle wymóg ich ustawowego kreowania zawsze stanowić powinien podstawowy wyznacznik organów administracji niezespólonej, niezależnie od tego do której z dwóch wyodrębnionych kategorii takich organów są one zaliczane. Ustawowe ustanawianie organów zakłada bowiem spełnienie tradycyjnie podkreślanego w doktrynie prawa administracyjnego warunku ustawowego wyodrębnienia organów administracji zarówno pod względem organizacyjnym jak i kompetencyjnym. Ustanawiając organ – siłą rzeczy – wyodrębnia się dany podmiot na gruncie prawa administracyjnego, jak również przypisuje się mu stosowne kompetencje, które - jako organ - ma realizować wykonując określone zadania. W przypadku kierowników państwowych jednostek organizacyjnych (do których odnosi się druga część definicji) ustawowe ustanowienie organu administracji niezespólonej będzie polegało na ustawowym wskazaniu takiego kierownika jako podmiotu wykonującego określone przepisami ustawy zadania uznane (bezpośrednio lub pośrednio) za zadania z zakresu administracji rządowej, a co za tym idzie – na jego wyposażeniu w kompetencje niezbędne do wykonywania tych zadań.

Bez znaczenia z punktu widzenia regulacji dotyczących ustanawiania organów administracji niezespólonej jest natomiast forma organizacyjno-prawna jednostek kierowanych przez podmioty spełniające definicyjne wymogi odnoszące się do takich organów, a nawet to czy byt wspomnianych jednostek opiera się na prawie publicznym czy też prywatnym. Istotne jest jedynie, czy są to państwowe jednostki organizacyjne oraz czy kierujący nimi wyposażeni zostali przepisami prawa administracyjnego w zadania z zakresu administracji rządowej, a tym samym czy – nawet pośrednio – istnienie samych jednostek potwierdzone zostało przepisami tego prawa. Bez znaczenia jest ponadto czy i w jakim zakresie kierujący państwową jednostką organizacyjną wykonuje inne zadania (nie należące do zakresu administracji rządowej), związane z funkcjonowaniem tej jednostki i realizacją innych celów dla jakich została ona

powołana. Podobnie jak to, że kierujący jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną jest – na gruncie prawa prywatnego – organem tej odrębnej państwowej osoby prawnej, niezależnie od „bycia” organem administracji niezespólonej (terenowym organem administracji rządowej).

Kierujący państwową jednostką organizacyjną wykonując zadania z zakresu administracji rządowej nie może natomiast otrzymać statusu organu administracji niezespólonej jeżeli ustawowe regulacje prawa administracyjnego nie wskazały go jako podmiotu wykonującego te zadania (nie wyodrębniły go organizacyjnie i kompetencyjnie), zaś realizuje je na podstawie określonej czynności prawnej (np. porozumienia), dokonanej z właściwym podmiotem administrującym. W takiej sytuacji zadania z zakresu administracji rządowej realizowane będą przez kierującego państwową jednostką organizacyjną w ramach tzw. zadań zleconych, których to konstrukcja wypracowana została w doktrynie prawa administracyjnego. Jedynie w kategorii wykonywania zadań zleconych może być też rozpatrywana realizacja zadań z zakresu administracji rządowej przez kierującego jednostką organizacyjną, która nie jest jednostką państwową. I to bez względu na podstawę prawną wykonywania tych zadań.

Statusu organu administracji niezespólonej nie może otrzymać również kierujący delegaturą urzędu administracji rządowej szczebla centralnego, niezależnie od sposobu utworzenia takiej delegatury i wyposażenia kierującego nią w stosowne zadania. Delegatura urzędu administracji rządowej – co omówione zostało w rozdziale czwartym książki - nie może być bowiem traktowana jako oddzielna jednostka organizacyjna w świetle prawa ustrojowego lecz jedynie jako „część” takiej jednostki (jako komórka wewnętrzna urzędu, funkcjonująca poza siedzibą tego urzędu), zaś kierujący delegaturą nie jest wyodrębnionym organem administracji skoro wykonuje wszystkie zadania i kompetencje w imieniu właściwego organu, będąc jednocześnie kierownikiem komórki wewnętrznej aparatu pomocniczego tego organu. Ponadto należy podkreślić, że w takiej sytuacji zarówno kierujący delegaturą jak i sama delegatura wchodzi w skład struktury administracji rządowej szczebla centralnego, zaś organy administracji niezespólonej stanowią element terenowej administracji rządowej.

Określone ustawowo zasady ustanawiania i definiowania organów administracji niezespólonej umożliwiają odróżnienie tych organów od kierujących delegaturami urzędów administracji rządowej mimo braku w obecnie obowiązującej ustawie wyjaśnienia samego pojęcia „delegatury”. Definicja organu administracji niezespólonej (a w szczególności jej druga „część”) stanowi natomiast nowe, bardziej elastyczne w stosunku do „tradycyjnego” ujęcie instytucji organu administracji na gruncie ustrojowego prawa administracyjnego,

uwzględniające istniejące realia ustrojowe oraz konieczność dostosowywania struktur organizacyjnych administracji do coraz bardziej zróżnicowanych i skomplikowanych zadań przypisywanych tym strukturom. I bez znaczenia w tym kontekście jest fakt, że formalny status organu administracji niezespólonej mają jedynie te podmioty, które – spełniając wymogi definicyjne – uwzględnione są w ustawowym wykazie takich organów. Ten zaś, mimo że zgodnie z ustawową definicją każdy podmiot spełniający wspomniane wymogi jest organem administracji niezespólonej, uwzględnia obecnie jedynie niektóre z takich podmiotów i to wyłącznie spośród należących do pierwszej z dwóch ich kategorii. Ponadto wykaz ten podlegał ciągłym modyfikacjom zaś uwzględnienie w nim bądź wykreślenie z niego określonego podmiotu nie zawsze wynikało z przesłanek natury merytorycznej jako związane np. ze zmianą regulacji określających pozycję danego podmiotu w strukturze administracji czy też ustalających jego zakres zadań i kompetencji.

Nowe ustrojowe ujęcie organu administracji niezespólonej w ramach którego podkreśla się kwestię przynależności takich organów do – szeroko rozumianego - aparatu państwa, wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz ustawowe ich ustanawianie można jednak traktować jedynie jako punkt wyjścia do przedstawienia całościowej koncepcji organu administracji niezespólonej jako terenowego organu administracji rządowej. Wynika to w szczególności z faktu, iż brak jest możliwości jednoznacznego zidentyfikowania zadań administracji rządowej, a nawet wyznaczenia w sposób stabilny ich ram, jak również ze względu na wielość i różnorodność podmiotów państwowych realizujących przypisane im ustawowo zadania publiczne. W tej sytuacji niezbędne jest poszukanie dodatkowego wyznacznika omawianych organów, zakotwiczonego w istniejącym porządku prawnym, a zarazem na tyle uniwersalnego aby jego zastosowanie umożliwiło wyodrębnianie organów administracji niezespólonej kwalifikowanych do obu ich kategorii. Jak również przyczyniło się do uwzględnienia w ustawowym wykazie organów administracji niezespólonej wszystkich podmiotów spełniających wymogi niezbędne do uznania ich za terenowe organy administracji rządowej, o ile podmioty te nie zostały zaliczone do struktur zespólonej administracji rządowej. Aby jednak zrealizować to założenie należy odnieść się do analizowanego zagadnienia w innym – niż dotychczas prezentowanym – ujęciu.

O ile rozważania zawarte w rozdziałach od pierwszego do czwartego w przeważającej mierze miały charakter teoretyczny natomiast poruszane zagadnienia prezentowane były - niejako – w sposób „statyczny”, o tyle w rozdziale piątym ukazane zostały w ujęciu „dynamicznym” , w szczególności z uwzględnieniem relacji łączących organy administracji

niezespólonej z innymi podmiotami funkcjonującymi w obrębie administracji publicznej. Wykorzystując m.in. normatywną definicję tych organów skoncentrowałem się na zakresie zadań i kompetencji, które te organy mogą, czy też powinny realizować, a w tym kontekście - na oddziaływaniu na nie ze strony innych organów administracji w związku z wykonywaniem przypisanych im funkcji. Jako cel badawczy postawiłem tu sobie próbę odpowiedzi na pytanie – czy (a jeżeli tak – to jakie) relacje organów administracji niezespólonej jako organów administracji rządowej z innymi podmiotami umiejscowionymi w strukturze administracji publicznej stanowić mogą przesłankę identyfikowania takich organów, a nawet czy mogą one być odpowiednio wykorzystywane do wyodrębniania wszystkich organów administracji rządowej.

Zgodnie z przepisami konstytucyjnymi Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Sformułowanie to wskazuje na hierarchiczne zorganizowanie struktury administracji rządowej, a zarazem określa relacje (bezpośrednie bądź pośrednie) elementów tej struktury z podmiotem stojącym na jej czele. Tym samym też charakteryzuje „powiązania pionowe” między podmiotami administrującymi należącymi do aparatu administracji rządowej.

Ze względu na fakt, że wspomniane „kierowanie” (które może być – uwzględniając regulacje ustaw ustrojowych – rozumiane jako „kierowanie działalnością”) oraz poddanie temu „kierowaniu” traktować można jako przesłankę wyodrębniania aparatu administracji rządowej i organów tej administracji ze struktur całej administracji publicznej (a w szczególności administracji państwowej) jak również, że stanowi ono określenie relacji łączących organy administracji rządowej (czyli – niejako – jest opisową nazwą „prawnego spoiwa” łączącego cały aparat administracji rządowej w zorganizowaną całość), powinno być ono wyjaśnione w obowiązujących przepisach prawnych. Niewątpliwie też nie może być tłumaczone jako synonim określenia „kierownictwo”, ujmowanego w doktrynie prawa administracyjnego jako możliwość (i obowiązek) stosowania przez podmiot kierujący wszelkich środków oddziaływania na podmiot poddany kierownictwu, z wyjątkiem środków których użycie zostało zakazane przez prawo. Tak rozumiane kierownictwo zakłada w praktyce całkowite „ubezwłasnowolnienie” podmiotu kierowanego w zakresie realizacji przez niego zadań i kompetencji, jak również obarczenie podmiotu kierującego pełną odpowiedzialnością za działalność podmiotu poddanego kierownictwu. Można zaryzykować stwierdzenie, że „kierownictwo” w przedstawionym powyżej znaczeniu charakteryzuje obecnie jedynie relacje między wyodrębnionym organem, a jego aparatem pomocniczym i instytucjami służącymi mu do prawidłowego wykonywania jego obowiązków. Tak zdefiniowanego kierownictwa nie

można natomiast odnosić do relacji między wyodrębnionymi (w przedstawionym wcześniej rozumieniu) organami realizującymi przypisane im ustawowo zadania i kompetencje przynależne do „sfery administracji” określonego podmiotu administracji. Wydaje się też, że zasadnicza różnica pomiędzy „kierowaniem działalnością” a tradycyjnie ujmowanym „kierownictwem” sprowadza się do samego sposobu określania takiego oddziaływania.

W przypadku „kierowania działalnością” oddziaływanie to wynika z przepisów prawa, które powinny w sposób „pozytywny” regulować możliwość jego wykonywania, ustalając m.in. jego zakres i środki, które mogą być stosowane. W odniesieniu do tradycyjnie ujmowanego „kierownictwa” oddziaływanie podmiotu kierującego na podmiot kierowany rozpatrywane jest natomiast w sposób „negatywny”, gdyż podmiot kierujący ma pełną możliwość oddziaływania w zakresie, w jakim prawo tego oddziaływania wyraźnie nie zakazuje. Jednakże pojęcie „kierowania działalnością”, w przeciwieństwie do tradycyjnie wyodrębnianych powiązań jak „kierownictwo” czy „nadzór”, w zasadzie nie stanowiło przedmiotu zainteresowania doktryny. W żaden sposób nie zostało też zdefiniowane obowiązującymi przepisami prawa. Koncentrując się w pracy na próbie wyjaśnienia istoty takiego oddziaływania oraz charakteru środków wykorzystywanych do jego realizacji i celu ich stosowania odnoszę się w tym kontekście do obu kategorii organów administracji niespolonej. W odniesieniu do „tradycyjnie” zorganizowanych organów państwa, które „podporządkowane” zostały właściwym ministrom bądź centralnym organom administracji rządowej, wspomniane kierowanie powinno być traktowane jako określenie, w ujęciu funkcjonalnym, relacji nazywanych na gruncie organizacyjnym właśnie mianem podporządkowania. W przypadku kierowników państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej poddanie ich „kierowaniu działalnością” (w obszarze realizacji tych zadań) przez podmioty administrujące należące do struktury administracji rządowej, czyli podporządkowanie ich (w zakresie realizacji określonych zadań) organom administracji rządowej powinno stanowić warunek uznania ich za organy administracji niespolonej. Oczywiście o ile spełnione zostały wskazane wcześniej wymogi związane z charakterem samych jednostek (jako państwowych jednostek organizacyjnych) oraz uwzględnieniem kierujących tymi jednostkami w przepisach ustawowych jako podmiotów wykonujących – przypisane im tymi przepisami – stosowne kompetencje, służące realizacji określonych zadań (co wypełnia z kolei wymóg ustawowego ustanawiania organów administracji niespolonej). Ważne przy tym jest to, iż spełniając powyższe przesłanki kierujący jednostkami organizacyjnymi w zakresie realizacji zadań przy

wykonywaniu których poddani są opisanemu oddziaływaniu powinni być uznawani – na gruncie ustrojowego prawa administracyjnego – za organy administracji niezespólonej (będące terenowymi organami administracji rządowej) nie zaś np. za podmioty określone w doktrynie prawa administracyjnego jako wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji.

Odnosząc powyższe zasady wynikające m.in. z ustawowej definicji organów administracji niezespólonej do całej struktury administracji rządowej można sformułować tezę, że za organy administracji rządowej uznawać należy wszystkie podmioty spełniające wskazane powyżej przesłanki sformułowane w odniesieniu do dwóch kategorii organów administracji niezespólonej. Przy czym konsekwentne wykorzystywanie jako wyznacznika tych organów faktu poddania ich działalności kierowaniu innych organów należących do struktury na czele której stoi Rada Ministrów, co w praktyce oznacza bezpośrednie lub pośrednie podporządkowanie ich właśnie Radzie Ministrów, przyczyniłoby się do klarownego wyodrębnienia całego aparatu administracji rządowej, powołanego m.in. do realizacji polityki (czy też polityk) przyjętej przez Rząd. Jednocześnie wyjaśniałoby istotę hierarchicznej organizacji tego aparatu, „elastycznie” traktując zarazem jego najważniejsze elementy, którymi są organy administracji rządowej. To z kolei ograniczyłoby ilość podmiotów administrujących, uznawanych w doktrynie za „nietypowe” (co ma szczególne znaczenie zważywszy na postępujące zróżnicowanie organizacyjno-prawnych form realizacji zadań publicznych) oraz do ujednolicenia podejścia do podmiotów, które są częścią składową administracji rządowej lub powinny być za taką uznane.

Zastosowanie przesłanki związanej z prawnie określonym charakterem relacji między podmiotami administrującymi do wyodrębnienia organów administracji rządowej pozwala też na uporządkowanie kwestii „katalogowania” podmiotów administrujących stanowiących część aparatu państwa ale funkcjonujących w warunkach daleko idącej samodzielności, gwarantowanej przepisami prawa. Choć podmioty takie działają zarówno w obszarze administracji terenowej (np. uwzględnione w pracy regionalne izby obrachunkowe) jak i administracji szczebla centralnego wspomniana kwestia ma szczególne znaczenie w odniesieniu do tzw. „niezależnych organów regulacyjnych” zaś przyjęte założenia mogą służyć wypracowaniu nowej ustrojowej koncepcji takich organów, w stosunku do których organizacyjny „gorset” w postaci formy „centralnego organu administracji rządowej” niewątpliwie jest zbyt ciasny. Warunkiem przejrzystego wyodrębnienia organów administracji rządowej spośród pozostałych organów administracji państwowej (działających np. pod ich nadzorem ale ustrojowo nieprzynależnych do aparatu administracji rządowej) jest jednak

konsekwentne rozróżnianie w obowiązujących regulacjach poszczególnych typów powiązań między podmiotami administrującymi oraz wypełnienie tych określeń normatywną treścią. Odnosi się to zwłaszcza do przedstawionych wcześniej pojęć charakteryzujących relacje w ramach administracji rządowej, które w żadnym przypadku nie mogą być utożsamiane z określeniami powiązań właściwych dla systemów zdecentralizowanych. W szczególności chodzi tu zaś o „nadzór” w rozumieniu wypracowanym na gruncie doktryny prawa administracyjnego.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Moje zainteresowania naukowe ogniskują się wokół problematyki zaliczanej do nauki prawa administracyjnego, w szczególności zaś odnoszą się do zagadnień związanych z organizacją administracji rządowej, szeroko rozumianym prawem komunalnym, kontrolą w administracji, zamówieniami publicznymi oraz prawnymi uwarunkowaniami bezpieczeństwa i porządku publicznego. Znalazło to swoje odzwierciedlenie zarówno w publikacjach naukowych (których wykaz zawarty jest w załączniku nr 3) jak i w działalności dydaktycznej oraz popularyzatorskiej.

Zajmując się ustrojowym prawem administracyjnym w kontekście organizacji administracji rządowej w Polsce badałem kształtowanie się nowego modelu tej administracji na szczeblu terenowym jak i centralnym. Koncentrowałem się przy tym zarówno na budowie i organizacji określonych struktur, przesłankach ich tworzenia i przekształcania jak i zjawiskach wpływających na ich funkcjonowanie. Przykładowo można tu wskazać następujące artykuły i opracowania:

- *Koncepcja rządowej administracji specjalnej – niezespołonej*, Państwo i Prawo nr 12/95
- *Przesłanki tworzenia terenowych organów rządowej administracji specjalnej – niezespołonej*, Studia Iuridica nr 32/96
- *Administracja terenowa w reformie centrum*, Kontrola Państwowa nr 2/97
- *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu terenowej administracji rządowej (próba oceny)*, Państwo i Prawo nr 2/98
- *Działy administracji rządowej*, Kontrola Państwowa nr 5/98

- *Pozycja wojewody w strukturze terenowej administracji publicznej*, Kontrola Państwowa nr 3/99
- *Delegatury urzędów administracji rządowej*, Kontrola Państwowa nr 5/2001
- *Delegatury „właściwych ministrów” jako forma organizacyjna wykonywania administracji rządowej w terenie*, Studia Iuridica nr 42/2003
- *Realizacja zasady specjalizacji w administracji szczebla centralnego* (z A. Miruć) w: *Jednostka, państwo, administracja*. Nowy Wymiar, praca zbior. pod red. E. Ura, Rzeszów 2004 r.
- *Policja administracyjna a organy administracji niezespalonej* (z A. Miruć) w: *Jakość administracji publicznej*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2004
- *Wpływ prawa wspólnotowego na strukturę terenowej administracji rządowej w Polsce*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Janku, Z. Lońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtczaka, Kolonia Limited 2005 r.
- *Wpływ porozumień na struktury administracji rządowej (na przykładzie administracji niezespalonej)* w: *Umowy w administracji*, praca zbior. pod red. J. Bocia i L. Dziewięckiej – Bokun, Kolonia Limited 2008 r.
- *Organy administracji niezespalonej w świetle nowych regulacji prawnych* w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*, pod red. M. Wierzbowskiego, J. Jagielskiego, A. Wiktorowskiej, E. Stefańskiej, Warszawa 2009 r.

Do publikacji dotyczących ustrojowego prawa administracyjnego ale regulującego zarówno organizację administracji rządowej jak i samorządowej w pewnym zakresie zaliczyć można również opracowanie *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz* (Warszawa 2013 r., wydane pod redakcją naukową J. Langa, E. Stefańskiej i moją). W publikacji tej (której drugie, uaktualnione wydanie jest przygotowywane) zajmowałem się m.in. (wraz z M. Krzywińskim) Służbą Geodezyjną i Kartograficzną obejmującą oba - wskazane powyżej – komponenty administracji publicznej.

Zajmując się prawem komunalnym koncentrowałem się na zagadnieniach natury ustrojowej (*Ustrój powiatów i województw - wybrane zagadnienia*, Kontrola Państwowa nr 6/98) jak i związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego w różnych obszarach – m.in. współpracy międzynarodowej (*Współpraca międzynarodowa województw -*

aspekty prawne, Kontrola Państwowa nr 6/2002), pomocy społecznej (np. z A. Miruć - *Administracja pomocy społecznej w Polsce w: Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003 r.) oraz – szeroko rozumianych - finansów (z Cz. Rudzką – Lorentz, *Gmina zdobywa dochody*, Warszawa 1995 r.). Z tą ostatnią kwestią wiąże się natomiast zarówno problem udzielania pomocy publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego (*Pomoc publiczna w systemie samorządu terytorialnego w: Samorząd terytorialny III RP*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2005 r.) jak i zagadnienie prawidłowego wdrożenia w jednostkach samorządu terytorialnego regulacji dotyczących tzw. przejrzystości stosunków finansowych (co omówiłem z A. Paczkowską – Tomaszewską - *Przejrzystość stosunków finansowych pomiędzy państwem, jednostkami samorządu terytorialnego i przedsiębiorcami – nowe regulacje prawne*, Kontrola Państwowa Nr 3/2008).

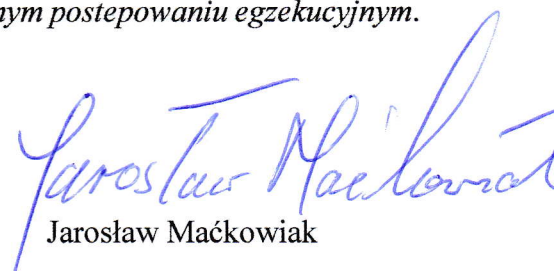
Biorąc udział w publicznej dyskusji na temat potrzeby wypracowania spójnych i kompleksowych rozwiązań odnoszących się do zarządzania metropoliami przygotowałem (wraz z M. Krzywińskim) opracowanie zatytułowane *Węzłowe problemy założeń systemu zarządzania metropoliami* zamieszczone następnie w dwujęzycznej publikacji zatytułowanej *Ustrój wielkich miast w Polsce i we Francji (La gestion des metropoles en France et Pologne)* wydanej pod redakcją E. Kronberger – Sokołowskiej i Patricka Baleynaud (Warszawa/Tours 2012 r.) oraz artykuł zatytułowany *Szybki i harmonijny rozwój metropolii warszawskiej* zamieszczony w *Problemy planowania w obszarach metropolitarnych*, pod red. T. Sławińskiego (Warszawa 2011 r.).

Publikacjami z zakresu – wspomnianej na wstępie – kontroli jednostek samorządu terytorialnego są artykuły (przygotowane wraz z S. Sierańskim) dotyczące regionalnych izb obrachunkowych - *Uregulowania dotyczące Regionalnych Izb Obrachunkowych w świetle reformy ustrojowej państwa* (Kontrola Państwowa nr 1/2000) oraz *Regionalne Izby Obrachunkowe w 1999 roku* (Kontrola Państwowa nr 3/2001). Z kolei do problematyki dotyczącej zamówień publicznych odnosiły się m.in. moje artykuły zamieszczone w *Kontroli Państwowej (Istota i zakres regulacji dotyczących zamówień publicznych - rozważania wstępne*, Kontrola Państwowa nr 2/95, oraz z A. Dubecem - *Zasady udzielania zamówień publicznych*, Kontrola Państwowa nr 4/95 i *Kompetencje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych*, Kontrola Państwowa nr 1/96).

Zajmując się problematyką organizacji i funkcjonowania struktur administracji rządowej (w szczególności jej terenowego segmentu) i samorządu terytorialnego swoimi badaniami obejmowałem również kwestię podziału zadań i kompetencji w ramach aparatu administracji oraz prawidłowości ich wykonywania przez właściwe podmioty. Znalazło to

odzwierciedlenie m.in. w publikacji *Kompetencje po reformie administracji publicznej*, (Warszawa 2000) wydanej pod red. Z. Niewiadomskiego, a której byłem współautorem. Kwestią bezpośredniej realizacji przypisanych kompetencji zająłem się zaś w opracowaniu *Biurokracja w ujęciu dysfunkcyjnym a samorząd terytorialny* zamieszczonym w: *Biurokracja*, pod red. J. Łukasiewicza (Rzeszów 2006 r.). Problem ten, w kontekście przenoszenia kompetencji oraz upoważnienia do ich wykonywania, poruszyłem również w (powoływanej następnie w literaturze) glosie do wyroku NSA z 29 kwietnia 1991 r. (SA/GD 219/91) zamieszczonej w *Państwie i Prawie* nr 9/93 oraz glosie do wyroku NSA z 31 maja 1994 r. (IV SA 925/93) – *Państwo i Prawo* 8-9/96. Pośrednio do tej problematyki odnosiła się także glosa do uchwały SN z 19 września 1991 r. (III CZP 82/91) zamieszczona w *Samorządzie Terytorialnym* Nr 3 z 1992 r.

Niezależnie od przedstawionych powyżej zagadnień, którymi zajmowałem się w ramach prowadzonej działalności naukowo – badawczej brałem udział, jako współautor, w opracowaniu *Systemu egzekucji administracyjnej* (wydanym pod red. J. Niczyporuka, S. Fundowicza i J. Radwanowicz, Warszawa 2004 r.) przygotowując (wraz z A. Miruc) podrozdział zatytułowany *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*.


Jarosław Maćkowiak