

Dr Ambroży Mituś
Katedra Prawa Publicznego
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

AUTOREFERAT
sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego

I. Wstęp

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.), przepisami Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. Nr 2018, poz. 261) oraz Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. Nr 196, poz. 1165) składam niniejszy autoreferat sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego, zawierający informacje na temat uzyskanego przeze mnie stopnia naukowego i przebiegu dotychczasowego zatrudnienia w jednostkach naukowych oraz charakterystykę osiągnięcia naukowego w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 1 cytowanej ustawy, a także zwięzłe omówienie pozostałych osiągnięć i dorobku.

II. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe /wykształcenie i podnoszenie kwalifikacji/

Po ukończeniu Technikum Elektronicznego w Zespole Szkół Elektryczno-Mechanicznych im. J. Kustronia w Nowym Sączu (technik elektronik) rozpocząłem studia na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (KUL) na kierunku prawo. Ukończyłem je z wynikiem bardzo dobrym uzyskując w dniu 14 marca 2000 r. tytuł zawodowy magistra prawa.

Po ukończeniu studiów magisterskich rozpocząłem studia doktoranckie na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL. Stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa został mi nadany w dniu 19 kwietnia 2005 r. mocą uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL na podstawie przedstawionej rozprawy doktorskiej pt. „*Handel elektroniczny w polskim systemie prawnym*” i złożeniu wymaganych egzaminów.

Recenzentami rozprawy doktorskiej, napisanej pod kierunkiem Prof. dr hab. Mariana Zdyba, byli: Prof. dr hab. Wojciech Łączkowski oraz Prof. dr hab. Wiesław Czyżowicz.

Ponadto w 2002 r. w Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej w Tarnowie ukończyłem z wynikiem bardzo dobrym studia podyplomowe w zakresie: Rachunkowość i Zarządzanie Finansami, a w 2010 r. z wynikiem bardzo dobrym ukończyłem w Wyższej Szkole Zarządzania i Bankowości w Krakowie studia na kierunku Finanse i Rachunkowość w specjalności Finanse przedsiębiorstwa, uzyskując w dniu 15 grudnia 2010 r. tytuł zawodowy licencjata.

W 2007 r. w Akademii Ekonomicznej w Krakowie (obecnie: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) ukończyłem Studium Doskonalenia Pedagogicznego.

III. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu

Po ukończeniu studiów wyższych, w okresie od dnia 15 stycznia 2001 r. do dnia 30 września 2005 r., byłem zatrudniony w Urzędzie Miejskim w Gorlicach, ul. Rynek 2 (najpierw w Wydziale Inwestycji i Zamówień Publicznych, a następnie w Biurze Prawnym).

Od dnia 1 października 2005 r. jestem zatrudniony w Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (UEK), ul. Rakowicka 27. Jestem także wykładowcą na studiach podyplomowych w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

W ramach swoich obowiązków dydaktycznych prowadziłem wykłady i ćwiczenia m.in. z przedmiotów: Prawo, Encyklopedia prawa, Prawo cywilne z umowami w administracji, Prawo spółek, Publiczne prawo gospodarcze, Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne. Przedmiotami, które zwykle prowadzę są: Prawo administracyjne, Zamówienia publiczne i Wstęp do prawoznawstwa. W roku akademickim 2018/2019 mam zaplanowane zajęcia z przedmiotów: Prawo administracyjne i prawo wspólnot samorządowych (wykład / ćwiczenia), Kontrola i nadzór w administracji publicznej (wykład), Zamówienia publiczne (wykład / ćwiczenia) oraz Wstęp do prawoznawstwa (wykład).

IV. Najważniejsze osiągnięcia naukowe

1. Wskazanie rozprawy habilitacyjnej

Jako najważniejsze osiągnięcie naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój nauki prawa i tym samym spełniające kryteria określone w 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, pozwalam sobie wskazać monografię (rozprawę habilitacyjną):

Ambroży Mituś, „*Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne*”, wyd. I, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2018, ISBN 978-83-7383-974-8.

Recenzentami wydawniczymi monografii byli:

- a) Prof. zw. dr hab. Stanisław Wrzosek
- b) Prof. zw. dr hab. Marian Zdyb

2. Opis treści /na podstawie rozprawy habilitacyjnej, a w szczególności s. 7-20 i 313-320/

a) Przyczyny podjęcia tematu badawczego oraz wskazanie zasadniczych celów i tez pracy

Powodem podjęcia wskazanego tematu badawczego był brak w literaturze z zakresu prawa kompleksowego opracowania, które byłoby poświęcone analizie celu, w tym w szczególności kategorii celu w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Moim zamiarem było całościowe ukazanie tej problematyki i w jakiejś mierze wypełnienie istniejącej luki w literaturze prawa administracyjnego. *Notabene* należy zauważyć, że także w tych naukach, które zajmują się organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej, zagadnienie celu w większości przypadków jest poruszane niejako „przy okazji”.

Wybór jako przedmiotu badań problematyki celu w administracji publicznej i prawie administracyjnym był podyktowany w szczególności przekonaniem o tym, że: a) wszelkie działania jakie podejmują podmioty administracji publicznej są wszczynane albo rozpoczynane w jakimś celu, b) przepisy ustaw nierzadko nakazują coś czynić dla realizacji określonego celu. Ponadto formułowane w piśmiennictwie prawniczym definicje administracji publicznej wskazują pewne cele, których realizacja jest obowiązkiem administracji.

Zasadniczym celem jaki sobie postawiłem w rozprawie habilitacyjnej było określenie celu lub celów działania administracji publicznej i prawa administracyjnego, a w efekcie wykazanie, że zarówno działanie administracji publicznej, jak i przepisy prawa administracyjnego, będące podstawą jej działania mają charakter celowy. Szczegółowymi problemami badawczymi (celami) wskazanymi w pracy są:

- 1) ustalenie pojęcia celu na gruncie nauki prawa, a zwłaszcza na gruncie prawa administracyjnego,
- 2) określenie relacji między celem a dobrem wspólnym i interesem publicznym,
- 3) wykazanie normatywności celu,
- 4) ustalenie charakteru i istoty norm celowych,
- 5) określenie celu (celów) w aktach stanowienia prawa i działaniach administracji publicznej,
- 6) analiza rozwiązań prawnych zapewniających realizację celów w administracji publicznej.

Główną tezę badawczą jaka została postawiona jest stwierdzenie, że cel odgrywa zasadniczą rolę w administracji publicznej i prawie administracyjnym, na gruncie którego ma charakter normatywny. Jednak ze względu na to, że zagadnienie celu w administracji publicznej nie da się ograniczyć tylko do teorii prawa administracyjnego, problematyka ta została przedstawiona wielopłaszczyznowo i z niezbędnym odniesieniem do dorobku m.in. nauki administracji i nauk o zarządzaniu. Dodatkowym celem pracy jest próba interdyscyplinarnego rozumienia podstawowych pojęć z zakresu prezentowanej problematyki, a co najmniej stworzenie wspólnej płaszczyzny ich interpretacji. Stąd poboczną tezą pracy jest stwierdzenie, że nauka prawa administracyjnego musi przyswajać pojęcia i rozwiązania z zakresu innych nauk, a szczególnie nauk o zarządzaniu. Uważam, że jeżeli prawo administracyjne nie chce być oderwane od rzeczywistości musi czerpać z dorobku innych nauk, a poczynione w nich ustalenia adaptować na swe potrzeby. *Notabene* już obecnie można zauważyć, że ustawodawca, czy też prawodawcy wprowadzają do regulacji prawnych rozwiązania zaadaptowane z sektora prywatnego, które mają przyczynić się do lepszego funkcjonowania administracji oraz skutecznego i efektywnego wykonywania zadań publicznych. Takim przykładem są rozwiązania z zakresu kontroli zarządczej. Oczywiście należy wyraźnie podkreślić, że nie ma prostego przełożenia rozwiązań z sektora prywatnego do sektora publicznego, choćby z tego tytułu, że funkcjonowanie administracji publicznej jest bardziej złożone niż funkcjonowanie podmiotu gospodarczego (przedsiębiorcy) oraz opiera się na innych zasadach, niż te które obowiązują przedsiębiorców.

Mając na uwadze powyższe założyłem, że kategoria celu w administracji publicznej i prawie administracyjnym jest co najmniej jedną z ważniejszych, jak nie najważniejszą. Jednak, aby eksponowanie kategorii celu nie prowadziło do mylnych wyobrażeń i wniosków, już na wstępie stanowczo odrzuciłem koncepcję prymatu celu i celowości nad treścią prawa.

b) Metodologia pracy

Pomimo, że problematyka rozprawy habilitacyjnej dotyczy administracji publicznej ujmowanej z punktu widzenia prawa, to jednak nie można zapominać, że administracja publiczna jest w swej istocie złożona i wielowymiarowa. Dlatego uznałem, że dla pełnego przedstawienia celu w administracji publicznej i prawie administracyjnym, konieczne jest zastosowanie właściwych i adekwatnych metod badawczych podporządkowanych przedmiotowi pracy oraz jej celom.

Zasadniczo sięgam do metod i technik badawczych wypracowanych w naukach prawnych, tj. do analizy tekstów aktów normatywnych, w których prawodawca kształtując instytucje prawne, użył zwrotu „cel” (lub innych równoważnych zwrotów) oraz do analizy poglądów doktryny prawa administracyjnego i orzecznictwa. Do analizy tekstów normatywnych została zastosowana metoda określana dogmatyzmem prawniczym, który jednak nie ogranicza się tylko do formalnej analizy przepisów prawnych, ale sięga także do aksjologii. Ponieważ w moim zamyśle rozprawa habilitacyjna jest z zakresu teorii prawa administracyjnego, a jej przedmiotem teoretyczna analiza zagadnień dotyczących kategorii celu w administracji publicznej i w prawie administracyjnym, podstawową metodą badawczą jest analiza doktryny prawa, przy zastosowaniu metody dedukcyjnej. Przy takim ujęciu – jak zasadnie podkreśla się w literaturze – analiza dogmatyczna stanowi tylko tło do analizy teoretycznej, choć oczywiście jest ona niezbędna.

Zdając sobie sprawę, że kategoria celu ma charakter interdyscyplinarny i nie można nie zwrócić uwagi na dorobek dziedzin wiedzy i dyscyplin naukowych, które mają za przedmiot cel w kontekście administracji publicznej – w niezbędnym zakresie analizowane zagadnienia teoretyczne przedstawiam także z punktu widzenia innych nauk społecznych. Stąd przyjąłem, że w tym zakresie najwłaściwszą metodą badawczą będzie nie tylko sama analiza prawa i przegląd poglądów doktryny prawa, lecz także przedstawienie wyników badań innych nauk – co pozwoli w pełni zrozumieć treść obowiązującego prawa i konstrukcje poszczególnych rozwiązań prawnych. Moim zdaniem nieznanosć wyników i ustaleń innych dyscyplin / nauk, a więc wtedy, gdy badania mają charakter zamknięty (introwertywny) może prowadzić do błędnej wykładni prawa. Zważywszy na powyższe uważam, że doktryna prawa nie może zamykać się na wyniki badań innych dyscyplin / nauk, uzasadniając to zachowaniem – w mojej ocenie źle rozumianej – czystości metodologicznej.

c) Struktura pracy /przegląd treści, wnioski/

Rozprawa habilitacyjna składa się z wprowadzenia, dziewięciu rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii i indeksu nazwisk. Wydana monografia czyni zadość wymaganiom Wydawnictwa Naukowego Scholar.

Układ publikacji został podporządkowany realizacji celu głównego i celów szczegółowych, służąc wykazaniu, że kategoria celu odgrywa zasadniczą rolę w administracji publicznej i prawie administracyjnym.

W rozdziale pierwszym zawarłem ogólne rozważania dotyczące pojęcia celu i działania. Przedstawiłem w nim różne definicje celu i jego cechy formułowane na gruncie nauk społecznych, w tym nauk prawnych. Już te ogólne rozważania pozwoliły mi stwierdzić, że cel odgrywa ważną rolę zarówno w życiu człowieka, jak i w tworzeniu oraz funkcjonowaniu innych podmiotów prawa. W rozdziale tym omówiłem także wybrane rodzaje celów oraz przybliżyłem zagadnienie ujmowania celu jako pewnej wartości. Zaprezentowałem również problematykę istoty działania i środków prowadzących do realizacji celów oraz metody działania administracji publicznej.

Rozdział drugi pracy poświęciłem trzem kluczowym pojęciom prawa administracyjnego, jakimi są: cel publiczny, dobro wspólne i interes publiczny. Celem tego rozdziału jest przede wszystkim określenie zakresu terminów dobro wspólne i interes publiczny w zestawieniu z pojęciem celu (publicznego). Analizując te pojęcia sięgam nie tylko do rozważań czynionych na gruncie prawa, w tym w szczególności prawa administracyjnego i konstytucyjnego, ale także do ujęć z pozycji filozofii czy też katolickiej nauki społecznej, które stanowią pewne tło dla analizy prawnej. Już w tym rozdziale wskazuję, że cele tworzą pewną hierarchię; że cele najwyższe, mające największą wartość zawarte są w Konstytucji RP. Cele te są rozwijane (uszczegóławiane) w ustawach, a konkretyzowane w aktach podustawowych. Wykazuję także, że najwyższym celem (w ogóle), w tym najwyższym celem administracji publicznej i prawa administracyjnego jest dobro wspólne, o którym można mówić tylko w kontekście jakiejś wspólnoty (lokalnej, narodowej, ponadnarodowej czy ogólnoludzkiej). Dobro wspólne w ujęciu normatywnym jest klauzulą, która wyznacza kierunki działań państwa oraz limituje jego aktywność; jest klauzulą, której treść jest konkretyzowana w odniesieniu do danej wspólnoty. Umieszczenie idei dobra wspólnego w art. 1 Konstytucji RP, czyni je pierwszą i fundamentalną zasadą (celem, wartością) całego porządku prawnego.

Dobro wspólne jest najwyższym celem władzy publicznej. Można powiedzieć, że jest „celem celów”, tzn. źródłem wszystkich celów i zadań państwa. Z kolei interes publiczny legitymizuje działania władzy publicznej, w tym działania administracji publicznej i wyznacza

granice dopuszczalnej ingerencji państwa, w tym ingerencji administracji publicznej. Zestawiając dobro wspólne z interesem publicznym, można stwierdzić, że dobro wspólne ma wymiar uniwersalny. To oznacza, że odnosi się do wszelkich działań władzy publicznej oraz do każdego podmiotu prawa. Interes publiczny należy zaś traktować jako przesłankę (warunek) podjęcia działania ze strony państwa (w tym administracji publicznej), którego zamierzonym efektem jest realizacja pewnego celu (publicznego), rozumianego jako osiągnięcie pewnego stanu rzeczy. W tym kontekście cel to pewien stan rzeczy, który administracja publiczna – przez wykonywanie zadań – jest zobowiązana realizować (osiągać), a który przynosząc korzyść jednostce i społeczeństwu służy dobru wspólnemu.

W rozdziale trzecim zwracam uwagę na to, że administracja publiczna ma nie tylko charakter legalnościowy, lecz także celowościowy, a ta celowość wpisana jest w legalność. W rozdziale tym wskazuję, że administracja publiczna jest złożoną organizacją celową (systemem), gdzie jej części składowe i poszczególne jednostki tworzone są w określonym celu i dla realizacji określonych celów. Mając na uwadze, że administracja publiczna jest obowiązana realizować cele i zadania, a istotną rolę w tym zakresie odgrywa funkcja organizatorska – przedmiotem analizy w tej części pracy są także zagadnienia administrowania (organizowania). Kończącą część rozdziału poświęciłem kwestii twórczej i racjonalnie działającej administracji. Podnoszę, że administracja publiczna nie może bezrefleksyjnie realizować nałożonych zadań, lecz musi to czynić planowo i twórczo, aby ich realizacja była skuteczna i efektywna. Przy czym zwracam uwagę, że we współczesnej, dynamicznej rzeczywistości administracja publiczna musi mieć w ramach prawa pewną swobodę działania.

Kolejne trzy rozdziały to sedno problematyki celu w administracji publicznej i prawie administracyjnym. W rozdziale czwartym wskazuję, że cel ma istotne (podstawowe) znaczenie dla (działań) administracji publicznej, choćby dlatego, że działalność administracji publicznej jest podejmowana w jakimś celu, dla realizacji jakiegoś celu i to jest bezsporne w doktrynie prawa administracyjnego. Na łamach tego rozdziału m.in. poszukuję odpowiedzi na jedno z podstawowych pytań: co jest celem administracji publicznej? Podejmując się udzielenia odpowiedzi na to pytanie dokonuję przeglądu definicji administracji publicznej. Niezależnie od tych analiz podkreślam, że cele administracji publicznej są tylko pewną częścią celów realizowanych przez państwo, a cele te podlegają zmianom zależnym od wielu czynników, a przede wszystkim od koncepcji ustroju społeczno-gospodarczego państwa. Kończącą część rozdziału jest poświęcona określeniu granic pojęć funkcji i zadań administracji publicznej w kontekście celu. W tym zakresie zwracam w szczególności uwagę na konieczność

rozdzielania nie tylko zadań władzy publicznej od zadań publicznych, ale także wyróżnienia zadań w sensie techniczno-prawnym.

Z kolei rozdział piąty poświęcony jest kategorii celu w prawie administracyjnym. W rozdziale tym analizuję cele i funkcje prawa oraz wykazuję, że zarówno stanowienie, jak i stosowanie prawa jest działalnością celową. W szczególności przedstawiam w nim problematykę celu prawa administracyjnego, które w porównaniu z innymi gałęziami prawa najbardziej podlega oddziaływaniu polityki oraz jest zależne od określonej koncepcji państwa i przyjętych podstaw aksjologicznych. W rozdziale tym zaznaczam, że choć prawo może realizować różne cele i jest podstawowym, to jednak nie jedynym instrumentem ich osiągnięcia. Istotne miejsce w tej analizie zajmuje kwestia konieczności zachowania właściwej relacji między celowością a legalnością działań administracji w procesie wykonywania (stosowania) prawa. Bo oczywistym jest, że zarówno działanie celowe nie może być usprawiedliwieniem dla braku legalności, jak i działanie legalne nie może być pozbawione celowości.

Problematyce norm, które w swej treści zawierają wskazanie celowe (kierunkowe) poświęciłem rozdział szósty. Zagadnienia tego rozdziału podzieliłem na trzy części. W pierwszej – omówiłem problematykę normatywności, norm postępowania i dyrektyw celowościowych. W drugiej części analizuję tzw. normy programowe, które zawarte są w przepisach Konstytucji RP oraz normy celowe *sensu stricto*. Z kolei w trzeciej – analizuję normy zadaniowe i normy planowe.

Rozdział siódmy rozprawy habilitacyjnej dotyczy prakseologicznych kryteriów działań, które nazywam celowościowymi zasadami działania administracji publicznej. Uzasadnienia dla takiego ujęcia dostarczają przepisy prawa, które nakazując realizację celu (celów) wymagają, aby cele i zadania realizować efektywnie i sprawnie, a przede wszystkim skutecznie; wymagają, aby wykonywane zadania prowadzące do dostarczenia określonych świadczeń były odpowiedniej jakości. Rozdział ten, zawierający problematykę, która ze swej istoty jest natury pozaprawnej pozwala zrozumieć zorientowanie administracji publicznej na realizację celów (osiąganie konkretnych wyników).

Problematykę bezpośredniej realizacji celów i zadań przez administrację publiczną zawarłem w rozdziale ósmym. W ramach tego rozdziału analizuję m.in. zagadnienia: zadania publicznego, wyznaczania (ustalania, konkretyzacji) celów oraz określania mierników ich realizacji. Zwracam także uwagę na kwestie kierowania, kryteriów oceny działań oraz na proces decyzyjny jako te elementy, które mają istotny wpływ na realizację celów i zadań w administracji publicznej.

Dopełnieniem poruszanych w monografii zagadnień jest rozdział dziewiąty dotyczący kontroli zarządczej jako systemu zapewnienia realizacji celów i zadań. W rozdziale tym przybliżyłam istotę kontroli zarządczej (która swój kształt i zakres treściowy zawdzięcza koncepcjom zarządzania publicznego) i tworzonego przez nią systemu, którego głównymi komponentami są podsystemy wyznaczania celów i zadań oraz sposobu monitorowania ich realizacji. Ponieważ w realizacji celów i zadań ważną rolę odgrywają plany i planowanie, także to zagadnienie przybliżyłam w niezbędnym zakresie.

W Zakończeniu pracy (s. 313-320) zawarłam najważniejsze wnioski w których stwierdzam, że:

1. Cel jest podstawową kategorią społeczną i ważną kategorią prawną; odgrywa on istotną rolę zarówno w administracji publicznej, jak i w prawie administracyjnym. Cel może: a) dotyczyć przewidywanego rezultatu podejmowanych działań przez podmiot administracji publicznej albo przewidywanego skutku aktu prawnego; b) być dyrektywą interpretacji przepisów prawnych.

Przyjmując dwa obszary aktywności administracji publicznej, tj. aktywność w sferze wykonywania (stosowania) prawa oraz aktywność w sferze tworzenia prawa w ramach ustaw uważam, że cel: a) to wynikający z analizy potrzeb przewidywany stan przyszły, do którego administracja dąży przez realizację zadań; b) to pewna wartość, którą ustawodawca chce pomnażać i ochraniać, a administracja publiczna jest obowiązana ten cel (wartość) realizować.

2. Administracja publiczna jest złożoną organizacją celową, podejmującą różnego rodzaju działania celowe (tj. zachowania zamierzone i dokonywane w określonym celu / dla osiągnięcia określonego celu). Przy czym, jeżeli chodzi o szczegółowość podstawy prawnej, precyzyjność określenia zakresu działania i wskazanie jego formy prawnej to nie wszystkie działania administracji publicznej są w tej samej mierze regulowane prawem. Można powiedzieć, że w tych przypadkach, gdy administracja publiczna występuje na zewnątrz swej struktury organizacyjnej jej podstawa działania jest bardziej szczegółowo i precyzyjnie określona, niż w sytuacji, gdy działa w sferze wewnętrznej. Ponadto wskazuję, że nawet wtedy, gdy administracja działa w sferze zewnętrznej to ta szczegółowość jest większa np. w sferze praw i wolności obywatela niż w przypadkach dotyczących realizacji celów i zadań z zakresu gospodarki komunalnej, gdzie ma m.in. swobodę w zakresie wyznaczania (ustalania i konkretyzacji) celów, wyboru środków i sposobów prowadzących do ich realizacji.

3. Bezsporne jest, że administracja publiczna jest powołana do realizacji pewnych celów – nie ma definicji administracji publicznej, w której by nie wskazywano jakichś jej celów, określonych ogólnie lub tylko przykładowo. Z dokonanej analizy wynika, że najogólniej

ujmując celem administracji publicznej jest zaspokajanie potrzeb ludności (społeczeństwa). Do takiego wniosku można dojść po analizie poglądów doktryny, a przede wszystkim przepisów prawnych dotyczących zadań i kompetencji administracji rządowej i samorządowej. Przy czym zaznaczam, że to zaspokajanie potrzeb może być ograniczone terytorialnie (tzn. może dotyczyć np. członków gminnej wspólnoty samorządowej).

Planując podjęcie działania, administracja publiczna ustala cele oraz na podstawie prawa i w jego granicach je konkretyzuje. Przy czym mówiąc o realizacji celów przez administrację publiczną, zazwyczaj nie chodzi o cele, które wywierają skutki w sferze prawa, lecz o cele, które wywierają skutki faktyczne.

Każdy cel realizowany przez administrację publiczną jest celem publicznym. Wynika to z tego, że cokolwiek administracja czyni (wewnątrz lub na zewnątrz swej struktury), ostatecznie służy to dobru ogółu. Cele realizowane przez administrację publiczną dzielę przede wszystkim na cele zewnętrzne (tj. cele dotyczące jej stosunków ze społeczeństwem) oraz cele wewnętrzne (tj. cele związane z utrzymaniem na odpowiednim poziomie administracji jako organizacji). Z podziałem tym koresponduje podział celów na cele ustawowe (zasadniczo dotyczące realizacji zadań publicznych i relacji administracja-obywatel) oraz cele z zakresu wewnętrznej organizacji procesu realizacji celów i zadań. Oczywiście można przeprowadzić inne podziały, jak choćby ze względu na materię (przedmiot), której dotyczą.

Od pojęcia celu należy odróżnić pojęcie zadania i funkcji administracji. Jeśli chodzi o pojęcie zadania, to można powiedzieć, że jest ono tym, co ma wykonać administracja, aby doprowadziło ono samodzielnie lub razem z innymi zadaniami do określonego celu. Z kolei funkcja administracji jest odzwierciedleniem uogólnionych celów i zadań realizowanych przez administrację według metody, sposobu i formy działania adekwatnej do tych celów i zadań. Funkcja umożliwia kategoryzowanie i opis działań wykonywanych przez administrację publiczną.

4. Cel odgrywa fundamentalną rolę w prawie i jego tworzeniu. To cel, jaki chce osiągnąć ustawodawca, przesądza o wydaniu aktu normatywnego oraz decyduje o jego zakresie przedmiotowym i podmiotowym. Także decyzja administracyjna realizuje określony cel lub cele prawodawcy. Tak więc, zarówno akt normatywny wydany w procesie stanowienia prawa, w tym w ramach prawotwórczej działalności administracji publicznej, jak i akt stosowania prawa służą realizacji celów.

Działanie administracji ma charakter celowy, a tworzenie prawa (administracyjnego) jest działalnością celową; prawo jest instrumentem (środkiem) osiągnięcia określonych celów. Przy czym, jak podkreśla się w literaturze, nie oznacza to jednak takiej jego instrumentalizacji,

ze tworzący lub stosujący prawo mogą zachowywać się, jakby nie byli związani prawem i stali ponad nim. Prawo realizując wielorakie cele zawsze ma urzeczywistniać cel najwyższy, jakim jest dobro wspólne. Jeżeli dokonujemy systematyzacji prawa to można zauważyć, że każda gałąź prawa pełni swoją funkcję i ma określone cele do realizacji. Dla przykładu celem prawa administracyjnego jest tworzenie, pomnażanie i ochrona wartości i dóbr, wyróżnionych ze względu na dobro wspólne, a służących człowiekowi i ogółowi społeczeństwa. W prawie administracyjnym cele te są wyrażone i realizowane przez zadania publiczne.

5. Pojęcie celu jest zarówno pojęciem prawniczym, jak i prawnym. Cel może być *expressis verbis* wskazany w przepisie prawa lub preambule danego aktu, ale może także istnieć konieczność jego wyznaczenia (ustalenia) w kontekście obowiązujących przepisów prawnych. Cel (cele) wskazany w regulacji prawnej, będąc jej integralną częścią, ma charakter normatywny – takie przypadki zwykło się określać legalnością celu. Mówiąc o celu regulacji prawnej należy zauważyć, że kategoria celu uwypukla i akcentuje znaczenie wykładni celowościowej na gruncie prawa administracyjnego.

Cel lub cele mogą być zawarte w różnorodnych aktach i dokumentach urzędowych, dlatego zachodzi konieczność wyodrębnienia grup norm / postanowień, które mają w swej treści cel do realizacji. Jeżeli istnieje nakaz osiągnięcia pewnego celu to można powiedzieć, że mamy do czynienia z normą postępowania, nie przesądzając czy ma ona charakter normy prawnej – będzie nią dopiero wówczas, gdy na gruncie danego systemu prawnego jest obowiązująca. Można także wyodrębnić tzw. dyrektywy celowościowe, które tylko wskazują, jak należy się zachować, jeśli chce się osiągnąć pewien cel. Różnica między normami postępowania a dyrektywami celowościowymi jest taka, że te pierwsze stanowią nakazy albo zakazują określonego postępowania temu, kto chciałby osiągnąć jakiś cel końcowy, natomiast te drugie, wprawdzie wskazują postępowanie prowadzące do realizacji celu, lecz nie ma ono stanowczego charakteru i dotyczy celów cząstkowych.

Kolejną grupę norm celowościowych stanowią tzw. normy programowe, które stanowią nakazy realizacji celu wyznaczonego przez normodawcę. Normy te wskazują najbardziej doniosłe i podstawowe cele jakie są zawarte w Konstytucji RP. Konkretyzacja celów zawartych w normach programowych następuje przede wszystkim w regulacjach rangi ustawowej, a także w aktach podustawowych. Akty te, konkretyzując cele konstytucyjne, w swej treści zawierają normy określające cele, które nazywam normami celowymi *sensu stricto*. Normy te nakazują ich adresatom dążyć do osiągnięcia pewnego celu, lecz nie muszą wskazywać działań, jakie należy podjąć dla realizacji tego celu – wybór sposobu działania pozostawiają adresatowi normy. Jak podkreśla się w literaturze, norma celowa w odróżnieniu

od – nazwijmy ją – normy klasycznej nie jest stosowana w sposób subsumpcyjny. Podobny charakter ma norma zadaniowa, której adresatami są organy administracji publicznej. Normy zadaniowe, choć wskazują zadania, to jednak aby je wykonać, należy sięgnąć do regulacji szczegółowych normujących konkretną sferę stosunków prawnych.

Do kategorii norm celowościowych zaliczam także normy planowe. Są to normy zawarte w planach, programach itp., które charakteryzują się przede wszystkim tym, że: wskazują konkretne zadania do realizacji przez określonego wykonawcę, a także wskazują ciąg działań do podjęcia i podają okres obowiązywania. Pozostawiając wykonawcy swobodę wyboru środków i metod realizacji danego celu (celów) są normami generalnymi, których treść jest konkretyzowana w normach niższego stopnia.

6. W demokratycznym państwie prawnym obowiązkiem administracji publicznej jest realizacja celów ustawowych przez wykonywane zadania. Administracja publiczna wykonując zadania publiczne powinna wyznaczać sobie cele organizacyjne oraz konkretyzować cele ustawowe (tzn. rozwijać je w celach szczegółowych, mieszczących się w ramach obowiązującego porządku prawnego). Wyznaczając (ustalając, konkretyzując) cele, zadania i działania służące osiągnięciu celów, administracja publiczna jest obowiązana czynić to w zgodzie z zasadą legalizmu i praworządności, pamiętając o swej służebnej roli. Jeżeli wykonywane zadanie publiczne służy realizacji celów faktycznych czy też, gdy administracja działa w sferze niewładczej – posiada ona pewną swobodę dotyczącą zakresu realizowanego zadania, jego kształtu czy nawet sposobu realizacji. Tak więc możliwość i zakres swobody w sferze wyznaczania (konkretyzowania) celów przez administrację publiczną zależy od obszaru jej aktywności, a także od sposobu ujęcia celów i zadań przez ustawodawcę. Z tego powodu, jak administracja wykonuje powierzone jej przez państwo zadanie zależy od wielu czynników, w tym od dostępnych instrumentów (środków) prawnych.

Realizacja celów i zadań jest swoistą „odpowiedzią” na zidentyfikowane potrzeby, dlatego też w pracy pod pojęciem „zadania publicznego” rozumiem najmniejszy, stanowiący pewną całość zbiór działań objętych określoną ustawową nazwą (przesłanka formalna) i będących odpowiedzią na zidentyfikowaną potrzebę (przesłanka materialna). Oprócz pojęcia zadania publicznego uważam, że należy wyodrębnić technicznie rozumiane zadanie, które służy realizacji konkretnego celu, a które może, lecz nie musi pokrywać się z zadaniem publicznym. Porównując cel i zdanie – cel zawsze jest kategorią obszerniejszą, wyższą niż zadanie prowadzące do jego realizacji.

Do stwierdzenia, czy cel został osiągnięty lub jaki jest stopień jego osiągnięcia, niezbędne jest przypisanie do każdego celu przynajmniej jednego miernika. Należy jednak

podkreślić, że stosowanie mierników w administracji publicznej nie jest łatwe i proste, gdyż w wielu aspektach działania administracji są trudno mierzalne, a w wielu przypadkach – trudne do ilościowego określenia. Ponadto musi istnieć jakiś system realizacji celów i oceny ich osiągnięcia. Takim rozwiązaniem, które umożliwia wyznaczanie (konkretyzowanie) celów i zadań w administracji publicznej w sposób systemowy jest kontrola zarządcza, którą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Aby wypełnić to ustawowe zobowiązanie, standardy kontroli zarządczej zawierają wskazówki, jak zbudować taki system w jednostce sektora finansów publicznych. Zawarte w nich propozycje rozwiązań są co najmniej pośrednio zbliżone do tych, które funkcjonują w sektorze prywatnym. Należy jednak podkreślić, że rozwiązania funkcjonujące w sektorze prywatnym nie mogą i nie zastąpią rozwiązań prawa administracyjnego. One pełnią tylko funkcję pomocniczą, usprawniającą działania administracji publicznej. Te rozwiązania mogą być zaadaptowane (zmodyfikowane i przystosowane) do potrzeb administracji publicznej albo na ich podstawie mogą być stworzone nowe rozwiązania (tj. instytucje prawne).

Określenie celów prawa, a ściślej sformułowanie celów w przepisie prawnym jest trudne i złożone. Z tego powodu regulacje prawne dość często określają zadania do wykonania, gdyż łatwiej jest narzucić realizację celów, a zwłaszcza sposób ich osiągnięcia za ich pomocą. W przypadku realizacji celów wybór zadań prowadzących do ich osiągnięcia jest zasadniczo pozostawiony administracji publicznej, a należy pamiętać, że nie wszystkie działania i środki prowadzące do celu mogą być uznane za dopuszczalne. Stąd prawo musi wskazywać działania i środki, które mogą być podejmowane przez administrację, jako mające umocowanie w prawie (zasada legalności).

d) wskazanie obszaru, w jakim prezentowane osiągnięcie naukowe stanowi znaczny wkład w rozwój nauk prawnych

Monografia „Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne” stanowi pierwsze, a zarazem usystematyzowane i kompleksowe opracowanie w piśmiennictwie prawniczym dotyczące kategorii celu w administracji publicznej i prawie administracyjnym. I choć doktryna prawa administracyjnego posługuje się zwrotem cel czy cele administracji publicznej to jednak zasadniczo pomija analizę tej problematyki. W jakiejś części może jest to wynikiem tego, że akty normatywne, choć posługują się pojęciem celu to jednak zasadniczo go nie definiują lub tylko podają przykładowe

cele publiczne. To powoduje, że pojęcie celu musi być konstruowane w drodze refleksji nad jego istotą, rozumieniem i realizacją w administracji publicznej i nauce prawa administracyjnego.

V. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych /aktywność naukowo-badawcza/

Mój dorobek naukowo-badawczy poza wyżej wskazaną monografią obejmuje autorstwo / współautorstwo 48 poniżej wskazanych pozycji. Szczegółowa lista publikacji zawarta jest w Załączniku nr 4.

Na dorobek badawczy składa się także udział w projektach badawczych oraz opracowane raporty i ekspertyzy. Szczegółowa lista realizacji zadań w projektach naukowo-badawczych zawarta jest w Załączniku nr 5.

Odzwierciedleniem moich zainteresowań naukowo-badawczych jest udział w 41 konferencjach, sympozjach i krajowych seminariach naukowych, w tym 10 było o wymiarze międzynarodowym, a 4 zagraniczne; w przypadku 17 w charakterze referenta, a w 2 przypadkach jako prowadzący panel naukowy.

Od strony merytorycznej moja działalność naukowo-badawcza jest zasadniczo skoncentrowana wokół problematyki publicznoprawnej, a ściślej problematyki administracyjnoprawnej, ujmowanej z różnych obszarów funkcjonowania państwa. W mojej działalności naukowo-badawczej można wyróżnić 6 głównych grup tematycznych:

1) aspekty prawne oddziaływania państwa / organów administracji publicznej

Do tej grupy zaliczam następujące publikacje:

a) *Prawne uwarunkowania działania MŚP*, [w:] St. Mazur (red.), *Institucje, zasady i mechanizmy wspierania przedsiębiorczości*, MSAP AE, Kraków 2006, s. 45-83, ISBN 83-89410-70-2. Jest to rozdział (zamieszczony we wspólnym opracowaniu) w którym dokonuję analizy porządku prawnego konstytuującego ramy działania MŚP, a w szczególności wskazuję obowiązki władz publicznych, organów administracji publicznej we wspieraniu przedsiębiorczości i podejmowaniu działań na rzecz rozwoju aktywności gospodarczej. Analizując rozwiązania ustawowe w zakresie funkcjonowania MŚP, wskazuję które z nich można postrzegać jako barierę rozwojową, a które jako czynnik rozwoju. Całość analizy kończą sformułowane postulaty i ogólna ocena funkcjonalności systemu prawnego wobec MŚP.

b) *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w stanach nadzwyczajnych*, [w:] J. Grabowski (red.), K. Pokryszka (red.), A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, GWSH, Katowice 2013, s. 454-465, ISBN 978-83-60953-80-8. Na łamach tej publikacji przedstawiam ograniczenia wolności działalności gospodarczej w stanach nadzwyczajnych (tj. stanie klęski żywiołowej, stanie wyjątkowym i stanie wojennym). W szczególności analizuję konstytucyjne podstawy wolności gospodarczej, cechy i przesłanki stosowania stanów nadzwyczajnych, których wprowadzenie ma na celu przywrócenie naruszonego dobra (wartości) lub ma przeciwdziałać jego naruszeniu w danym momencie. Wskazuję także, że z każdym ze stanów nadzwyczajnych związanych jest szereg instrumentów prawnych (środków), podejmowanych dla realizacji określonego celu lub celów, będących reakcją na pojawiające się zagrożenia. Zostały też wskazane wolności i prawa, których nie może ograniczać w danym stanie nadzwyczajnym.

c) *Dysfunkcja przepisów prawnych z zakresu tworzenia i funkcjonowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Zdyb (red.), E. Kruk (red.), G. Lubeńczuk (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2018, s. 233-245, ISBN 978-83-812-8087-7; 978-83-812-8088-4. Na łamach tego opracowania, na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, wskazuję nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz przyczyny niewłaściwego stosowania prawa w zakresie ich tworzenia i funkcjonowania. Istotne miejsce w tym opracowaniu stanowią sformułowane propozycje usprawnień w przepisach prawnych z zakresu tworzenia i funkcjonowania spółek z udziałem JST.

d) *Sekurytyzacja i jej uregulowanie w przepisach prawa krajowego – zarys problematyki*, [w:] T. Kocowski (red.), K. Marak (red.), *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 362, Wrocław 2014, s. 286-299, ISSN 1899-3192. Przedmiotem tego artykułu jest problematyka sekurytyzacji do której odnoszą się przepisy w zasadzie tylko dwóch aktów normatywnych, tj. ustawy o funduszach inwestycyjnych i ustawy Prawo bankowe. Ponieważ akty te nie regulują procesu sekurytyzacji całościowo, lecz tylko pewne jej obszary – definiuję pojęcie sekurytyzacji, ukazuję jej istotę i rodzaje, a także omawiam proces sekurytyzacji oraz sekurytyzację poprzez fundusze inwestycyjne. Na marginesie należy zauważyć, że choć sekurytyzacja jest przedmiotem analiz w orzecznictwie sądowym to jednak problematyka ta nie jest podejmowana przez doktrynę prawa.

e) *Polityka administracyjna w systemie ewaluacji funduszy strukturalnych*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, TNOiK, Rzeszów 2008, s. 541-551, ISBN 978-83-61312-18-5. W opracowaniu tym wskazuję, że polityka administracyjna odnosi się także do działań ewaluacyjnych dotyczących funduszy strukturalnych, a sama ewaluacja jako ocena (analiza) oddziaływania funduszy strukturalnych na osiągnięte cele jest istotnym narzędziem dobrego rządzenia, wykorzystywanym przez podmioty administracji publicznej mające obowiązek jej przeprowadzania.

f) *Reklama i promocja napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych*, [w:] J. Koczanowski (red.), *Działalność reklamowa. Wybrane aspekty publicznoprawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Kraków 2011, s. 115-136, ISBN 978-83-61668-40-4. W przedmiotowym opracowaniu omawiam zagadnienia związane z ograniczeniami (ich istotą i zakresem) reklamy i promocji napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych, nakładanymi przez regulacje krajowe i międzynarodowe. Ograniczenia te mają zarówno charakter podmiotowy (tj. ze względu na nadawcę lub odbiorcę przekazu), jak i przedmiotowy (tj. ze względu na rodzaj reklamowanego produktu), a ich celem jest zdrowie każdego pojedynczego człowieka i „zdrowie” całego społeczeństwa.

g) *Powołanie na stanowisko komornika sądowego*, [w:] J. Koczanowski (red.), *Status prawny komornika sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia*, Currenda, Sopot 2014, s. 21-48, ISBN 978-83-60833-47-6. W opracowaniu tym analizuję status komornika sądowego w kontekście wymogów stawianych kandydatom na komornika oraz procedury jego powołania. Wskazuję m.in., że powołanie jest sprawą z zakresu administracji publicznej, a akt powołania jest aktem administracyjnym (decyzją), którego wydanie następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem przepisów o komornikach sądowych i egzekucji. Omawiam także kwestie utraty mocy powołania oraz dokonuję rozróżnienia powołania od przeniesienia komornika.

2) zagadnienia kontroli zarządczej

Do tej grupy zaliczam następujące publikacje:

a) *Management control of the public finance sector entities in Poland*, [w] *Control of decision - making process in public service as means of economic efficiency of the public service*. Sekcia správneho práva, Session of Administrative Law, pp. 508-517 (pp. 99-108), ISBN 978-80-7160-365-8. W opracowaniu tym wskazuję, że ogromny wpływ na polską kontrolę zarządczą wywarła kontrola wewnętrzna zakorzeniona w polskiej administracji publicznej, będąca obecnie jej częścią. Przybliżam szereg rozwiązań zawartych w standardach

kontroli zarządczej (które określam jako *soft law*) przyjmując, że ich stosowanie daje duże prawdopodobieństwo, że wszelkie cele i zadania będą osiągnięte i wykonywane w sposób zgodny z prawem, oszczędnie, efektywnie i terminowo, a także zgodnie z założeniami prawodawcy i zaplanowanymi (skonkretyzowanymi) na ich podstawie działaniami. Na podstawie przedstawionych danych liczbowych dochodzę do wniosku, że jest bardzo wiele niedomagań w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w Polsce, a główną barierą jest sposób jej ujmowania i postrzegania. Chodzi o to, że jest ona ujmowana proceduralnie (tzn. że mają być pewne dokumenty dotyczące kontroli zarządczej itp.), a nie funkcjonalnie (tzn. jako coś co ma przyczynić się do lepszego funkcjonowania jednostki i wykonywanych przez dany podmiot zadań).

b) *Kontrola zarządcza jako narzędzie reform New Public Management*, [w:] A. Mednis (red.), *Misja publiczna - Wspólnota - Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, Tom II, Presscom, Wrocław 2016, s. 327-340, ISBN 978-83-64512-90-2 ; 978-83-64512-88-9. W opracowaniu tym wskazuję, że kontrola zarządcza i jej rozwiązania są przejawem nowego podejścia administracji publicznej do podejmowanych działań i wykonywanych zadań; udowadniam, że standardy kontroli zarządczej zawierają elementy różnych modeli organizacji i działania administracji publicznej, a przede wszystkim zawierają komponenty *New Public Management* i jego późniejszego rozwinięcia, tj. *Public Governance*. Zwracam także uwagę, że kontrola zarządcza uzmysławia, że w działaniu podmiotów administracji publicznej, tak jak ważne jest przestrzeganie prawa, równie ważne jest, aby podejmowane działania i zadania były wykonywane efektywnie, skutecznie i terminowo. Powiązanie kontroli zarządczej z modelami zarządzania publicznego w jakimś sensie pokazuje także kierunki rozwoju uregulowań kontroli zarządczej w Polsce.

c) *Systemowe ujęcie kontroli zarządczej* (współautorstwo), [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 231-240, ISBN 978-83-89410-18-4. W opracowaniu tym podstawowymi pytaniami, które stawiam są: czy kontrola zarządcza może być traktowana w ujęciu prawnym jako system?; czy normy dotyczące kontroli zarządczej tworzą pewien system? Analizując pojęcie systemu i regulacje dotyczące kontroli zarządczej należy stwierdzić, że trudno postawić tezę, iż normy z zakresu kontroli zarządczej tworzą pewną całość, którą moglibyśmy nazwać systemem. Trudno też powiedzieć, że opierając się tylko na standardach kontroli zarządczej można zbudować system, który łączy wyeksponowaną kontrolę z wkomponowanym zarządzaniem. Dochodzę do wniosku, że można mówić o systemie kontroli zarządczej, ale w odniesieniu do konkretnej jednostki sektora finansów publicznych;

taki system jest tworzony na podstawie regulacji prawnych i rozwiązań zaliczanych zarówno do tzw. *hard law* jak i *soft law* (wytyczne, standardy itp.).

d) *Information and Communication in Public Administration in the Context of Management Control Functioning in the Public Finance Sector in Poland*, „International and Comparative Law Review”, 2016, vol. 16, no. 2, s. 181–196, ISSN 1213-8770. W tym artykule przedstawiam istotę oraz znaczenie informacji i komunikacji w administracji publicznej, w tym w kontekście kontroli zarządczej. Podnoszę w nim, że w administracji publicznej informacja pozwala zarówno kontrolować jej działalność, jak i pozwala samej administracji podejmować właściwe decyzje i działania służące efektywnemu i skutecznemu wykonywaniu zadań publicznych. Wskazuję także m.in. rodzaje informacji i środki komunikacji, jakie mogą być uznane za skuteczne i prawnie dopuszczalne narzędzia przekazywania informacji i komunikacji w administracji publicznej.

e) *Monitorowanie i ocena systemu kontroli zarządczej*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 136-162, ISBN 978-83-89410-67-2. W opracowaniu tym omawiam źródła informacji o stanie kontroli zarządczej, do których zaliczam: wyniki uzyskane z monitorowania i samooceny systemu kontroli zarządczej, wyniki przeprowadzonych audytów i kontroli wewnętrznych i zewnętrznych, a także m.in. informacje zawarte w składanych wnioskach i skargach (katalog otwarty). Wykazuję także, że wewnętrzna kontrola instytucjonalna oraz kontrola funkcjonalna (kierownicza) mają istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej.

f) *Kontrola zarządcza a udzielanie zamówień publicznych – zarys problematyki* (współautorstwo), [w:] T. Kocowski (red.), J. Sadowy (red.), *Kontrola zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Wrocław-Warszawa 2013, s. 259-275, ISBN 978-83-88686-08-5. W opracowaniu tym kontrola zarządcza została ukazana w konkretnych działaniach podejmowanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z każdego obszaru i standardu kontroli zarządczej zostały wskazane określone rozwiązania, które powinny być podejmowane dla zgodnego z prawem, efektywnego, oszczędnego i terminowego prowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego.

g) *Budżet zadaniowy i wieloletnia prognoza finansowa w systemie kontroli zarządczej*. [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 122-134, ISBN 978-83-89410-67-2. Na łamach tego opracowania analizuję różnice jakie zachodzą między budżetem „tradycyjnym” jednostki samorządu terytorialnego (JST), który ujmuje jako

narzędzie wydatkowania środków publicznych na zaplanowane do wykonania zadania publiczne a budżetem zadaniowym, który ujmuje jako narzędzie zarządzania finansami publicznymi; jako instrument racjonalizacji i osiągania celów i zadań. Oczywiście, aby dokonać tej kategoryzacji przybliżam m.in. istotę i budowę (układ) budżetu zadaniowego i możliwość jego przyjęcia w JST. W tym kontekście nie można zapominać, że budżet JST jest instrumentem planowania rocznego. Stąd przedmiotem analizy stała się także wieloletnia prognoza finansowa jako instrument planowania wieloletniego.

h) *Wybrane zagadnienia z zakresu kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego*. „Zarządzanie Publiczne” Nr 3(41)/2017, s. 70-82, ISSN 1898-3529, DOI: <https://doi.org/10.15678/ZP.2017.41.3.05>. Celem tego artykułu jest analiza kilku wybranych kwestii odnoszących się do kontroli zarządczej, a nie będących w mojej ocenie wyraźnie wyartykułowanych w literaturze przedmiotu. Do tych zagadnień zaliczyłem m.in.: jurydyczne ujęcie kontroli zarządczej z zastosowaniem wniosku ukazującego jej istotę i korzyści; zapewniający charakter kontroli zarządczej oraz rolę urzędu w systemie kontroli zarządczej. Jednymi z podstawowych wniosków do jakich doprowadziła mnie przeprowadzona analiza są: 1) w ujęciu ustawowym kontrola zarządcza to „ogół działań” (narzędzie/instrument) o charakterze zapewniającym; 2) przy pomocy urzędu danej jednostki samorządu terytorialnego (JST) realizowane są obowiązki zarówno z I-go, jak i z II-go poziomu kontroli zarządczej. Ponadto można powiedzieć, że właściwie rozumiana kontrola zarządcza (tj. jako ogół działań o charakterze zapewniającym) jest użytecznym narzędziem, które osadza regulacje prawne wraz z określonym modelem zarządzania w danej jednostce (JSFP).

i) *Planowanie w samorządzie terytorialnym*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Studium o środowisku planowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 12-25, ISBN 978-83-89410-23-8. W opracowaniu tym wskazuję, że planowanie jest istotnym instrumentem adekwatnego i skutecznego funkcjonowania administracji publicznej dlatego nie przypadkowo jest zauważalny wzrost aktywności administracji publicznej w sferze planowania. Planowanie dotyczy każdego podmiotu (instytucji) i każdej struktury organizacyjnej, a zobowiązują do tego liczne przepisy prawne z różnych obszarów działalności administracji publicznej. W mojej ocenie szczególna rola przypada tutaj kontroli zarządczej, która przez odpowiednie mechanizmy i narzędzia sprzyjające planowaniu wspiera i aktywizuje podmioty administracji publicznej do celowego działania. Stąd ujmuje kontrolę zarządczą jako odpowiednie środowisko dla planowania w administracji publicznej. Zwracam także uwagę na elementy planu, a w szczególności na wyznaczane w nich cele i zadania.

j) *Samorządowe akty planowania*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Studium o środowisku planowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 26-42, ISBN 978-83-89410-23-8. W tym opracowaniu, będącym kontynuacją zagadnień podjętych w „*Planowanie w samorządzie terytorialnym*”, dokonuję charakterystyki i podziału samorządowych aktów planowania (m.in. na plany finansowe, plany z zakresu ładu przestrzennego, ochrony środowiska i gospodarki odpadami, rozwoju regionalnego i lokalnego, pomocy społecznej itd.). Prowadzę także rozważania na temat charakteru prawnego wybranych samorządowych aktów planowania.

3) zamówienia publiczne w podmiotach administracji publicznej

Do tej grupy zaliczam następujące publikacje:

a) *Planowanie zamówień publicznych*, [w:] H. Nowicki (red.) i P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2015, s. 201-213, ISBN 978-83-64512-44-5. Na łamach tej publikacji wykazuję, że planowanie w zamówieniach publicznych odgrywa kluczową rolę, prowadząc do wyeliminowania, a co najmniej ograniczenia ryzyka niewłaściwego (niezgodnego z prawem) udzielenia zamówienia, w szczególności w zakresie szacowania wartości zamówienia i dzielenia zamówienia na części. Planowanie umożliwia także zaplanowanie prac w toku postępowania oraz terminowe przeprowadzenie procedury zlecenia realizacji zamówienia. W szczególności omawiam: wpływ planowania na właściwy wybór sposobu i formy realizacji zadań; planowanie udzielenia i realizacji konkretnego zamówienia; planowanie zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, a także planowanie roczne i roczne plany zamówień publicznych.

b) *Udzielanie zamówień publicznych w formie elektronicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] A. Borowicz (red.), M. Królikowska-Olczak (red.), J. Sadowy (red.), W. Starzyńska (red.), *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 27-44, ISBN 978-83-88686-13-9. Przedmiotem tego opracowania jest analiza możliwości udzielenia zamówień publicznych z zastosowaniem formy elektronicznej zarówno na etapie postępowania, jak i zawarcia umowy. Analizą objęte zostały zarówno postępowania prowadzone do tzw. progu ustawowego, jak i powyżej tego progu, ze szczególnym uwzględnieniem licytacji elektronicznej jako najbardziej typowego trybu postępowania prowadzonego w formie elektronicznej.

c) *Umowy w sprawach zamówień publicznych*, [w:] J. Boć (red.), L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 233-248, ISBN 978-83-60631-22-5. Na łamach tego opracowania omawiam specyfikę umów

w sprawach zamówień publicznych i ich odmienność w odniesieniu do klasycznej umowy cywilnoprawnej, w tym m.in. termin zawarcia, przedmiot, formę i czas trwania umowy oraz zabezpieczenie jej realizacji.

d) *The essence and scope of applying social clauses in public procurement*, [w:] F. Cvrček, H. Jermanová (eds), *Metamorfózy Práva ve Střední Evropě IV. Žijeme v nejlepším z možných právních světů?. Sbornik příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference pořádané Fakultou právnickou ZČU ve Znojme*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2014, s. 321-338, ISBN 978-80-7380-543-2. Prezentowana publikacja obejmuje analizę regulacji wspólnotowych (unijnych) i polskich w zakresie włączania aspektów społecznych w postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ponieważ w Polsce, w szerokim znaczeniu pod pojęciem „klauzule społeczne” w zamówieniach publicznych rozumie się wszelkie warunki dodatkowe (zamieszczone w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia) uwzględniające cele społeczne przez: a) zastrzeżenie możliwości ubiegania się o realizację danego zamówienia tylko przez podmioty, u których ówczasie ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne (tzw. zamówienia zastrzeżone), oraz b) włączenie warunków społecznych w realizację zamówienia – przedmiotem rozważań w tym opracowaniu są oba przypadki. Niemniej jednak w ujęciu wąskim pojęciem „klauzule społeczne” w zamówieniach publicznych obejmuje się tylko włączanie warunków społecznych w realizację zamówienia – ten przypadek jest zasadniczym przedmiotem analizy. Omawiam m.in.: pojęcie i rodzaje klauzul społecznych (prozatrudnieniowe i propracownicze) oraz dodatkowe elementy SIWZ w przypadku stosowania klauzul społecznych.

e) *Zjawiska patologiczne w systemie zamówień publicznych*, [w:] P. J. Suwaj (red.), D. R. Kijowski, *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 711-720, ISBN 978-83-7601-628-3. Na łamach tego opracowania przybliżam istotę i cele regulacji z zakresu zamówień publicznych wraz z wybranymi nieprawidłowościami przybierającymi formę patologii. Te nieprawidłowości mogą pojawić się zarówno na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak i na etapie realizacji umowy. Wskazane nieprawidłowości zostały ujęte w kilku grupach, a mianowicie na te, które polegają na: „ucieczce” z systemu zamówień publicznych; wadliwym przygotowaniu postępowań o zamówienie publiczne; uchybieniach powstających w toku postępowania; nieprawidłowościach w umowach o zamówienie publiczne oraz wpływie „czynnika ludzkiego” na postępowanie o zamówienie publiczne.

f) *Przeciwdziałanie znikom przetargowym w zamówieniach publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych. Kwartalnik” Nr 3(46)/2015, s. 145-154, ISSN 1733-0777. W artykule

tym po wprowadzeniu w problematykę zmowy przetargowej i wskazaniu symptomów zmwów przetargowych, przedstawiam i omawiam dwa podstawowe sposoby przeciwdziałania zmwom przetargowym. Pierwszym jest wprowadzenie przez ustawodawcę stosownych uprawnień w przepisach z zakresu zamówień publicznych. Drugim – ściśle przestrzeganie przez zamawiającego przepisów prawnych i zachowywanie szczególnej ostrożności zarówno przed wszczęciem postępowania o zamówienie publiczne, jak i w jego toku. Ponadto, w końcowej części publikacji wskazuję i przybliżam środki zwalczania zmwów przetargowych.

4) zadania administracji publicznej, w szczególności zadania jednostek samorządu terytorialnego

Do tej grupy zaliczam następujące publikacje:

a) *Zakres zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Uniwersytet Rzeszowski, Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza, Rzeszów 2008, s. 223-234, ISBN 978-83-926405-9-2. W opracowaniu przedstawiając zakres zadań i kompetencji JST w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz poddając analizie podstawowe regulacje prawne z tego obszaru ukazuję, jakie formy współpracy i relacje zachodzą pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu tych zadań.

b) *Istota wykonywania zadań publicznych z zakresu gospodarki komunalnej*, „Zeszyty Naukowe UEK”, *Prace z zakresu gospodarki i administracji publicznej*, nr 868, Kraków 2011, s. 125-146, ISSN 1898-6447. W tym artykule zajmuję się ukazaniem pewnego wycinka działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) jakim jest gospodarka komunalna. W tym obszarze działalności administracji publicznej podejmowane są działania o różnym charakterze, a ich celem jest realizacja zadań wykonywanych w interesie ogółu / w interesie członków danej wspólnoty samorządowej. Szczególnym rodzajem realizowanych zadań są te, które mają charakter użyteczności publicznej. Znamienne jest to, że sposoby i formy gospodarki komunalnej są różne zarówno w poszczególnych JST, jak i w tych samych jednostkach na przestrzeni czasu. Przeprowadzona analiza pokazuje, że na wybór sposobu i formy wykonywania zadań wpływ ma wiele czynników, a przede wszystkim cele i funkcje, jakie spełnia w danej JST realizowane zadanie.

c) *Zlecenie wykonywania zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Zeszyty Naukowe UEK” Nr 2(926), Kraków 2014, s. 123-136, ISSN 1898-6447. W tym artykule wychodzę od stwierdzenia, że gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi

pewien wycinek zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach i wchodzi w skład gospodarki komunalnej JST. Co do zasady JST mają swobodę w zakresie wyboru sposobu prowadzenia i formy gospodarki komunalnej, lecz jednymi z zadań, gdzie przepisy szczególnie przewidują ograniczenie samodzielności gminy w zakresie tego wyboru są zadania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zadania te mogą być zlecane do wykonania tylko po przeprowadzeniu przetargu, do którego w zakresie nieuregulowanym stosuje się ustawę Prawo zamówień publicznych. Taki stan prawny powoduje – co jest zasadniczym przedmiotem mojej analizy – że do przetargu muszą stawać (tj. składać ofertę) także spółki ze 100% udziałem gminy oraz że nie można tych określonych zadań realizować przez samorządowy zakład budżetowy.

d) *Analiza prawnoporównawcza wybranych elementów procedur zlecenia realizacji zadań publicznych*, [w:] A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 246-256, ISBN 978-83-255-8171-8; 978-83-255-8172-5. Na łamach tego opracowania dokonuję analizy najczęściej stosowanych regulacji prawnych do zlecenia realizacji zadań publicznych podmiotom zewnętrznym – pod kątem zakresu ich stosowania, wymogów stawianych pod adresem podmiotów ubiegających się o realizację zadania oraz kryteriów oceny ofert. Szczególne miejsce wśród badanych elementów procedur zajmują kryteria oceny ofert organizacji pozarządowych w przypadku trybu konkursowego. Przeprowadzona analiza pokazała, że nawet jeżeli można wskazać pewne podobieństwa w aspekcie konstrukcji określonych rozwiązań, to jednak różnią się one między sobą m.in. celem i zakresem stosowania oraz stopniem sformalizowania. W opracowaniu tym też podnoszę, że efektywność realizacji zleconych zadań zależy nie tylko od samych regulacji, ale także od przestrzegania prawa i formułowania przez zamawiającego (zlecającego) właściwego opisu zamówienia, adekwatnych wymogów wobec wykonawców czy też kryteriów oceny ofert.

e) *Cele i zadania samorządu terytorialnego oraz mierniki ich realizacji*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 78-107, ISBN 978-83-89410-67-2. W opracowaniu tym omawiam rodzaje zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny, a następnie przybliżam kwestie: celów i zadań w samorządzie terytorialnym oraz ich hierarchizację. Ponadto przedstawiam problematykę mierników realizacji celów i zadań, gdzie przybliżam pojęcie i rodzaje mierników wraz z propozycją utworzenia systemu mierników i wskaźników.

f) *Ramy prawne wyznaczania i realizacji celów przez jednostki samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej. Metody, ogniwa, więzi*, Tom II, TNOiK Odział w Rzeszowie, Rzeszów 2016, s. 109-126, ISBN 978-83-916998-9-8. W opracowaniu tym zwracam uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne są w szczególności zobowiązane do zaspokajania określonych potrzeb wspólnoty samorządowej, a to zaspokajanie będzie tym skuteczniejsze i efektywniejsze im bardziej należycie zostaną zidentyfikowane potrzeby i wynikające z tych potrzeb cele do osiągnięcia. Stąd przybliżam m.in. realizację celów zawartych nie tylko w regulacjach ustawowych, lecz także tych formułowanych w różnego rodzaju dokumentach nazywanych planami, strategiami itp. podnosząc, że rodzaj i zakres wyznaczanych celów jest determinowany zakresem działalności jednostki (wykonywanych zadań).

g) *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej - zagadnienia wybrane*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, TNOiK, Rzeszów 2012, s. 442-453, ISBN 978-83-916998-3-6. Na łamach tej publikacji zakładam, że dokonany przez JST wybór sposobu i formy realizowanych zadań determinuje rodzaj i zakres jej odpowiedzialności oraz ewentualnie innych podmiotów wykonujących zadanie publiczne. Ponadto stwierdzam, że niezależnie od sposobu i formy wykonywania danego zadania, w sferze publicznoprawnej odpowiedzialność za zaspokajanie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej zawsze ciąży na JST. W opracowaniu w szczególności analizuję wykonywanie zadań przez komunalne osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej oraz przez podmioty „zewnętrzne”, a także wykonywanie zadań w drodze współdziałania komunalnego.

5) funkcjonowanie podmiotów administracji publicznej

Do tej grupy zaliczam następujące publikacje:

a) *Tworzenie i funkcjonowanie państwowych i samorządowych instytucji kultury*, [w:] R. Barański, G. Gawrońska-Baran, A. Drabarczyk, M. Gnela, D. Hołuj, K. Kędzierska, L. Lipiec-Warzecha, S. Liżewski, M. Mędrala, A. Mituś, E. Ostapowicz, *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 3-36, ISBN 978-83-255-8116-9; 978-83-255-8117-6. Na łamach tego opracowania dokonuję charakterystyki instytucji kultury oraz ustalen zakresu treściowego pojęć: działalność kulturalna, instytucja kultury, a także organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Przedmiotem analizy są m.in. formy

organizacyjne działalności kulturalnej, działalność statutowa i gospodarcza instytucji kultury oraz nadzór nad jej działalnością. Niemniej jednak zasadniczą problematyką przedmiotowego rozdziału są kwestie tworzenia i funkcjonowania oraz powierzenia i przekazania prowadzenia instytucji kultury, a także jej przekształceń.

b) *Władze instytucji kultury*, [w:] R. Barański, G. Gawrońska-Baran, A. Drabarczyk, M. Gnela, D. Hołuj, K. Kędzińska, L. Lipiec-Warzecha, S. Lizewski, M. Mędrala, A. Mituś, E. Ostapowicz, *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 61-77, ISBN 978-83-255-8116-9; 978-83-255-8117-6. W ramach tego opracowania omawiam powołanie i działanie organów instytucji kultury. W rozważaniach szczególne miejsce zajmuje Dyrektor instytucji kultury jako organ zarządzający, a w tym problematyka: jego powołania i odwołania; jego wyłonienia w drodze konkursu oraz organizacja i tryb przeprowadzania konkursu. Przedmiotem rozważań są także inne organy, tj. Zarządca i Rada instytucji kultury.

c) *Instytucja kultury jako przykład zakładu publicznego (administracyjnego)*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 256-266, ISBN 978-83-255-8455-9; 978-83-255-8456-6. Celem tej publikacji było wykazanie, że instytucja kultury jest zakładem publicznym (administracyjnym). Dla realizacji tego celu przywołałem ustalenia badaczy zajmujących się problematyką zakładów publicznych, osadzając w nich tworzenie i funkcjonowanie instytucji kultury. Wniosek jaki się nasunął po realizacji tego przedsięwzięcia można sprowadzić do stwierdzenia, że poglądy przedstawicieli doktryny prawa na temat działania zakładu publicznego pozwalają lepiej zrozumieć status i funkcjonowanie instytucji kultury, w szczególności w zakresie kwestii nadzoru czy władztwa zakładowego.

d) *Działalność bibliotek samorządowych – rodzaje i zasady prowadzenia*, „Samorząd terytorialny” Nr 3/2017, s. 37-49, ISSN 0867-4973. Przedmiotem artykułu jest analiza działalności kulturalnej prowadzonej przez biblioteki gminne, powiatowe i wojewódzkie oraz analiza możliwości i zakresu prowadzenia przez te biblioteki innej działalności niż działalność kulturalna, w tym możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. W artykule m.in. wskazuję istotę działalności kulturalnej, określam zakres zadań i płatności za usługi świadczone przez biblioteki samorządowe. Niemniej jednak istotne miejsce w poczynionych rozważaniach zajmuje kwestia działalności zarobkowej bibliotek samorządowych.

e) *Publiczne służby zatrudnienia – formy partnerstwa*, [w:] A. Pacut (red.), S. Mazur (red.), *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa /

Kraków 2008, s. 108-141, ISBN 83-85928-60-X. Przedmiotem tego opracowania jest omówienie porządku prawnego konstytuującego ramy działania tzw. Publicznych Służb Zatrudnienia (tj. organów zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi) zwłaszcza w zakresie podejmowanych form współpracy zarówno z podmiotami publicznymi, jak i z podmiotami prywatnymi. W tym ostatnim przypadku podmioty te partycypują w realizacji zadań publicznych, a PSZ przypada rola koordynatora, określającego standardy usług i zapewniającego odpowiednie ich finansowanie. Na łamach opracowania wskazuję, że PSZ realizując zadania rynku pracy podejmują współpracę z różnorodnymi instytucjami rynku pracy na różnych płaszczyznach, o różnym zakresie i przy wykorzystaniu różnorodnych instrumentów prawnych.

f) *Działania faktyczne administracji publicznej a zasada legalizmu – zarys problematyki*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Polska Akademia Nauk, Paryż 2011, s. 349-359, ISBN 978-83-61236-21-4. Na łamach tej publikacji podnoszę, że poszerzanie się sfery aktywności administracji o coraz to nowsze obszary życia społecznego pociąga za sobą powiększanie się grupy działań faktycznych obejmujących różnorodne zachowania administracji publicznej. Zwracam także uwagę, że podejmowane czynności faktyczne opierają się na różnie skonstruowanych podstawach prawnych i najczęściej nie są prawem regulowane wyczerpująco. Stąd zasadniczą kwestią jest szczegółowość podstawy związania prawem administracji publicznej podejmującej działania faktyczne oraz ewentualnie kwestia reinterpretacji zasady legalizmu w tym zakresie.

g) *E-administracja: korzyści i zagrożenia*, [w:] J. Zimmermann (red.), P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 110-124, ISBN 978-83-264-4037-3. W opracowaniu tym wskazuję, że pomimo wielu zalet i korzyści jakie dają rozwiązania tworzące e-administrację, niesie ona ze sobą także pewne zagrożenia. Do tych podstawowych zaliczam m.in.: cyberprzestępczość (kwestie bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych oraz bezpieczeństwo informacji przesyłanych, przechowywanych i przetwarzanych w tych sieciach), bezprawną inwigilację obywateli czy zaistnienie tzw. wykluczenia cyfrowego, gdzie część obywateli (mieszkańców) zostaje wyłączona z korzystania dobrodziejstw e-administracji. Ponadto zwracam uwagę, że rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych powoduje, że także prawo się zmienia i dynamicznie rozwija, a w języku prawnym i prawniczym pojawia

się coraz więcej nowych pojęć i wyrażen – to sprawia, że współczesny prawnik musi być osobą wszechstronnie wykształconą, znającą różne aspekty tej samej rzeczywistości.

h) *Spółeczeństwo obywatelskie a państwo i samorząd terytorialny*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Tom II, Presscom, Wrocław 2014, s. 127-138, ISBN 978-83-64512-08-7. Na łamach tego opracowania zwracam uwagę na znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w działalności państwa i podmiotów administracji publicznej. W szczególności rozważam: kiedy można mówić o społeczeństwie obywatelskim?; jakie jest jego znaczenie w dobie globalizacji?; a przede wszystkim jego wpływ i uczestnictwo we współpracy i współdecydowaniu w sprawach publicznych.

i) *The civil service and the quality of administration* (współautorstwo), [w:] J. Itrich-Drabarek (ed.), S. Mazur (ed.), J. Wiśniewska-Grzelak (ed.), *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, vol. 18, Peter Lang, Berlin 2018, s. 223-244, ISBN 978-3-631-74701-8; 978-3-631-74912-8, DOI: <https://doi.org/10.3726/b13500>. Na łamach tego opracowania została zwrócona uwaga, że jakość administrowania ma istotne znaczenie dla wykonywanych zadań publicznych zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym (unijnym). Niewątpliwie na tę jakość zasadniczy wpływ ma „czynnik ludzki”, wymagający istnienia jak najlepszych kadr administracji publicznej. Stąd dbałość o jak najlepsze kadry powinna być jednym z priorytetów państwa, a temu moim zdaniem służą w szczególności stosowne rozwiązania prawne (gwarancje prawne wysokich umiejętności kadr w służbie cywilnej), czy istnienie odpowiedniej kultury administrowania.

j) *Wartości-cele realizowane przez prawo administracyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Tom I, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 101-112, ISBN 978-83-8107-266-3. To że prawo w ogóle, w tym w szczególności prawo administracyjne tworzy się dla realizacji i ochrony określonych wartości – jest bezsprzeczne; prawo tworzy, pomnaża i chroni określone wartości. W tym kontekście moim zamiarem było ujęcie realizowanych przez prawo administracyjne wartości jako pewnych celów. Dla realizacji tego zamiaru m.in. przedstawiam wartości prawa administracyjnego oraz ukazuję istotę wartości-celów.

6) prawa i obowiązki stron umów w e-transakcjach

Do tej grupy zaliczam następujące publikacje:

a) *Umowy w transferze technologii*, [w:] M. Zawicki (red.), *Organizacja transferu technologii w sieciach instytucji otoczenia biznesu*, MSAP AE, Kraków 2006, s. 111-139, ISBN 83-89410-80-X. W rozdziale tym analizuję umowy mogące mieć zastosowanie w transferze technologii, a także wskazuję bariery rozwoju wraz rekomendacjami i zalecaniami dla podmiotów funkcjonujących w tym obszarze działalności.

b) *Prawa konsumenta w umowach zawieranych na odległość*. [w:] „Zeszyty Naukowe UEK”, *Prace z zakresu gospodarki i administracji publicznej*, nr 783, Kraków 2009, s. 105-119, ISSN 1898-6447. W tym artykule analizuję pojęcie i specyfikę umów zawieranych na odległość oraz prawa i obowiązki stron tych umów, wskazując w jaki sposób jest wyrównywana pozycja prawna konsumenta w relacji z przedsiębiorcą. Szczegółowej analizie została poddana przede wszystkim tzw. triada praw konsumenckich, będących korelatem obowiązków przedsiębiorcy.

c) *Umowy adhezyjne – elektroniczne wzorce umowne*, [w:] J. Gospodarek (red.), *Umowy gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, wyd. II rozszerzone i uaktualnione, Oficyna Wydawnicza - Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010, s. 63-75, ISBN 978-83-7378-543-4. Na łamach tego opracowania prezentuję umowy adhezyjne, które przybierają formę wzorców wydanych w postaci elektronicznej (e-wzorzec). W szczególności analizuję istotę elektronicznych wzorców umów, przesłanki związania wzorcem oraz wymagania stawiane umowom zawieranim z wykorzystaniem e-wzorca, niedozwolone postanowienia wzorca oraz tzw. konflikt formularzy.

W moim dorobku naukowo-badawczym są także opracowania o charakterze implementacyjnym, raporty i ekspertyzy. Szczegółowa lista opracowań, raportów i ekspertyz zawarta jest w Załączniku nr 5.

Jednymi z takich opracowań, których jestem współautorem, są publikacje dotyczące Metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), której celem jest dążenie do sprawnej i efektywnej administracji samorządowej poprzez wzmocnienie potencjału instytucjonalnego JST w zakresie istnienia odpowiednich struktur, kompetentnych urzędników, odpowiednich procedur działania, udział społeczności samorządowej w zarządzaniu sprawami publicznymi itp. W 2015 roku metoda PRI została zmodyfikowana umożliwiając ocenę realizacji standardów kontroli zarządczej. Publikacje z tego zakresu to:

1) *Analiza instytucjonalna gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego* (współautorstwo), MSAP UEK, Kraków 2010, s. 1-108, ISBN 978-83-89410-61-0

2) *Analiza instytucjonalna powiatu. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego* (współautorstwo), MSAP UEK, Kraków 2010, s. 1-110, ISBN 978-83-89410-66-5

3) *Analiza instytucjonalna gminy z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego* (współautorstwo), red. J. Bober, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 1-138, ISBN 978-83-89410-57-3

4) *Analiza instytucjonalna powiatu z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego* (współautorstwo), red. J. Bober, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 1-136, ISBN 978-83-89410-62-7

5) *Analiza instytucjonalna miasta na prawach powiatu z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego* (współautorstwo), red. J. Bober, M. Kudłacz, MSAP UEK, Kraków 2015, s. 1-156, ISBN 978-83-89410-03-0

Szczegółowe informacje dotyczące mojej działalności eksperckiej, organizatorskiej, dydaktycznej i popularyzatorskiej zostały zawarte w załączniku Nr 5.

VI. Podsumowanie

Niniejszy autoreferat, będący wypełnieniem wymogów określonych ustawą z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, zawiera opis mojego wkładu naukowego w rozwój prawa administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe wyrażam nadzieję, że przedstawione osiągnięcia naukowe zostaną przez Komisję uznane za wystraczające do dopuszczenia mnie do przewodu habilitacyjnego i uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Kraków, dnia 27 września 2018 r.

