Dr Renata Kusiak-Winter

Załącznik Nr 2 do wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego

AUTOREFERAT

przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych w rozumieniu 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 poz. 1789, tekst jedn. z dnia 27 września 2017 r.).

1. **Imię i nazwisko**

   Renata Kusiak-Winter

2. **Posiadane dyplomy i stopnie naukowe**

   a) magister prawa – Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego (tytuł uzyskany dnia 14 lipca 1994 r.)

   b) doktor nauk prawnych – stopień nadany Uchwałą Rady Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii z dnia 29 września 2008 r. Tytuł rozprawy doktorskiej: *„Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne"* (Promotor Prof. dr hab. Adam Błaś, Recenzenci: Prof. dr hab. Jan Boć i Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki). Rozprawa doktorska uzyskała drugą nagrodę miesięcznika „Samorząd Terytorialny" w konkursie na najlepsze prace doktorskie obronione w 2008 r.

3. **Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych**

W dniu 1. października 1994 r. zostałam zatrudniona jako asystent w Zakładzie Nauki Administracji w Instytucie Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. Od dnia 1 listopada 2008 r. do chwili obecnej jestem zatrudniona na stanowisku adiunkta w Zakładzie Nauki Administracji w Instytucie

Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

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 poz. 1789, tekst jedn. z dnia 27 września 2017 r.).**

Jako osiągnięcie naukowe, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktorskiego, stanowiące podstawę do ubiegania się o stopień doktora habilitowanego, wskazuję monografię swojego autorstwa pt. *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, 313 s. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019 (ISBN 978-83-66066-38-0), recenzent wydawniczy: dr hab. Joanna Lemańska. Uniwersytet Jagielloński.

Podstawowym celem niniejszej rozprawy jest zbadanie zagadnienia odpowiedzialności administracji publicznej w ujęciu heurystycznym. O ile w doktrynie prawniczej problematyka odpowiedzialności administracji jako elementu treści normy prawnej jest przedmiotem licznych i wyczerpujących studiów, to odpowiedzialność w znaczeniu heurystycznym jako „pojęcie-narzędzie poznania", usytuowane poza tekstem prawnym, które opisuje i ocenia regulacje obowiązującego prawa, nie doczekało się stosownego opracowania monograficznego. Chodzi o analizę rozwiązań prawych nakierowanych na zagwarantowanie odpowiedzialności administracji za realizację dobra wspólnego w obliczu kooperacji i koordynacji między szerokim układem podmiotów. Układ ten obrazuje struktura odpowiedzialności administracji zasadzająca się na prawnych relacjach: podmiot – przedmiot – instancja (mocodawca) – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności. Należy podkreślić, że tak rozumiane ujęcie heurystyczne spełnia funkcję nie tyle zastąpienia, ile uzupełnienia klasycznej perspektywy badawczej opartej na prawnej odpowiedzialności indywidualnej.

Realizacja powyższego zamierzenia badawczego wymaga przyjęcia na wstępie adekwatnego ujęcia „odpowiedzialności administracji" w znaczeniu heurystycznym. Jedną z nielicznych koncepcji odpowiedzialności w takim znaczeniu zaproponował

Eberhard Schmidt-Aßmann rozpatrując fenomen stopniowalności odpowiedzialności państwa, w ramach której wyróżnił odpowiedzialność za wykonanie, odpowiedzialność za złagodzenie oraz odpowiedzialność gwarancyjną. Jednak wydaje się, że jest to ujęcie zbyt wąskie, gdyż utożsamia odpowiedzialność wyłącznie z zadaniami publicznymi, pozostawiając w cieniu pozostałe komponenty całego wzorca działania administracji, do których należą chociażby rozwiązania ustrojowe czy procesowe prawa administracyjnego.

W związku z powyższym, za najbardziej adekwatne wydaje się przyjęcie fenomenologicznej struktury odpowiedzialności zaproponowanej na gruncie etyki filozoficznej. Rzeczona struktura zasadza się na ukazaniu szerokiego układu powiązań i współzależności relacyjnych w oparciu o sześć elementów: podmiot – przedmiot – instancja – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności. Dzięki temu podstawowa uwaga badawcza będzie skierowana nie – jak w ujęciu *stricte* prawnym – na reżimie odpowiedzialności negatywnej, lecz na relacjach współzależności, kooperacji czy koordynacji między różnymi kategoriami podmiotów i elementów. W tego rodzaju heurystyczne rozumienie odpowiedzialności wpisana jest przede wszystkim dialogowość pozytywna, uwzględniająca elementy i komponenty odpowiedzialności zapisane w całym wzorcu działania administracji wynikającego z norm prawa publicznego.

W związku z powyższym teza badawcza niniejszej rozprawy stanowi, że odpowiedzialność administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa zasadza się na sześcio-elementowej strukturze („podmiot – przedmiot – instancja – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności"). Kolejna teza badawcza polega na tym, że racjonalny prawodawca widzi konieczność „uelastycznienia" struktury odpowiedzialności administracji by stawić czoła zmieniającej się rzeczywistości administrowania. Tu powstaje uzasadnione pytanie o dopuszczalne prawne instrumenty uelastycznienia. Elastyczność struktury powstaje niejako samoczynnie dzięki dynamice wielokierunkowych interakcji pomiędzy poszczególnymi elementami relacyjnymi w strukturze odpowiedzialności. Jednak w niniejszej pracy przyjmuję – i to jest podstawowa teza badawcza niniejszej rozprawy – że uelastycznienie struktury odpowiedzialności następuje dzięki jednoczesnemu oddziaływaniu na tę strukturę czterech niezależnych determinantów prawnych zwanych w pracy roboczo

„jurydyzacją", „demokratyzacją", „europeizacją" oraz „konstytucjonalizacją". W związku z powyższym w poszczególnych rozdziałach zostanie zbadana (jedna i ta sama) struktura odpowiedzialności administracji za pomocą jednej wybranej determinanty prawnej.

Natomiast ostatnia ze formułowanych przeze mnie tez badawczych ma charakter klamry spinającej i zasadza się na twierdzeniu, że zarówno argumenty natury historycznej, jak i komparatystycznej nakazują utożsamiać odpowiedzialność administracji z odpowiedzialnością państwa. W związku z tym zakładam, że oddziaływanie każdej z czterech determinant prawnych na strukturę odpowiedzialności administracji będzie powodować zmianę akcentowania elementów relacyjnych, co w konsekwencji spowoduje efekt przybliżania lub oddalania perspektywy państwa i państwowości w strukturze odpowiedzialności administracji.

Dla realizacji scharakteryzowanego powyżej zamierzenia badawczego wykorzystano w pracy metodę dogmatycznoprawną, historycznoprawną oraz prawnoporównawczą. Analizie poddano regulacje wybranych krajów UE, ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego, niemieckiego, francuskiego oraz brytyjskiego, jak również norm prawa unijnego. Zwłaszcza metoda dogmatycznoprawna (formalnodogmatyczna) odgrywać musi wiodącą rolę. Umożliwia ona opisywanie i systematyzowanie ogromu materiału normatywnego, by następnie tematyzować zasadnicze aspekty odpowiedzialności administracji w demokratycznym państwie prawa. Ważnym sposobem systematyzacji będzie analiza linii orzecznictwa (sądów krajowych – konstytucyjnych i administracyjnych oraz unijnych), co jest niezbędne w obliczu częstych zmian legislacyjnych prawa. Jednak współczesne złożone problemy praktyki stosowania prawa powodują konieczność stawiania nowych pytań i w związku z tym niezmiernie pomocne będzie wykorzystanie typologii, wizji czy skali innych nauk, co z w konsekwencji prowadzi do otwarcia i pluralizacji metody prawniczej w celu analizy klasycznych instytucji prawa administracyjnego.

W niniejszej pracy niezmiernie ważną funkcję posiada wykorzystanie metody historycznoprawnej oraz komparatystycznej. Pierwsza z nich jest niezbędna dla ukazania ewolucji w kształtowaniu struktury odpowiedzialności administracji na

gruncie określonego systemu prawnego, gdyż jej rodowód pozwala zrozumieć, dlaczego określone elementy relacyjne uzyskały priorytetowe znaczenie w stosunku do innych. Dodatkowo szczególna wartość metody historycznoprawnej uwidacznia się w okresie transformacji ustrojowej, gdyż pozwala uzasadniać znaczenie aktualnych rozwiązań prawnych posiłkując się rozwiązaniami wypracowanymi w przeszłości. Natomiast metoda prawnoporównawcza zasadza się na operacji myślowej, która łączy w jednym akcie dwa (albo więcej) porównywalne ze sobą idee lub przedmioty, dla ustalenia podobieństw i różnic oraz wyjaśnienia przyczyn. Stwierdzenie podobieństw i różnic w budowie struktury odpowiedzialności w badanych państwach pomaga wskazać pojęcia i instytucje kluczowe dla odpowiedzialności administracji i pozwala zidentyfikować funkcjonalne związki między zaobserwowanymi zjawiskami. Wyniki badań komparatystycznych będą pomocne w ocenie postępów procesów europeizacji. Pomogą wyjaśnić dlaczego niektóre elementy relacyjne w strukturze odpowiedzialności podlegają procesom konwergencji, podczas gdy inne mają charakter dywergentny.

Naszkicowany powyżej cel oraz tezy badawcze pracy, jak również przyjęte w niej metody zdeterminowały zakres i układ niniejszej rozprawy. Praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia.

Przedmiotem rozdziału pierwszego zatytułowanego „Zagadnienia systematyzujące" jest charakterystyka fenomenologicznego ujęcia odpowiedzialności wypracowanego na gruncie etyki filozoficznej i odniesienie go do administracji publicznej jako konstrukcji normatywnej. Stąd powstaje konieczność „konfrontacji" ujęcia filozoficznego i prawnego odpowiedzialności, by następnie omówić poszczególne elementy relacyjne struktury, raz w ujęciu filozoficznym, a raz w ujęciu prawniczym. Na szczególną uwagę zasługuje krytyczna refleksja nad popularnym w naukach społecznych ujęciem systemowym odpowiedzialności. Podejście systemowe traktuje bowiem władzę publiczną na równi z innymi podsystemami społeczeństwa i nie dostrzega szczególnej odpowiedzialności administracji za realizację dobra wspólnego. Rozdział wieńczy określenie wielości znaczeń odpowiedzialności administracji publicznej, jakie będą stosowane w niniejszej pracy.

Rozdział drugi rozpatruje zagadnienie jurydyzacji. Punktem wyjścia do rozważań jest przyjęcie założenia, że jurydyzacja (*iura* z łac. prawo) stanowi prymarną

i najważniejszą determinantę, rozumianą w niniejszej pracy jako nadanie charakteru prawnego strukturze odpowiedzialności administracji. Podstawowa uwaga została skierowana na rozwój historyczny w ujęciu komparatystycznym, gdyż wówczas uwidacznia się fundamentalne znaczenie prawa (administracyjnego) dla utrwalenia i sformalizowania struktury odpowiedzialności administracji.

Jurydyzacja administracji to długotrwały proces, w którym punkt wyjścia stanowiła administracja utożsamiana z królem, niezbędna dla sprawowania władzy feudalnej czy absolutnej. Dopiero w okresie kształtowania państw nowożytnych dostrzeżono pilną konieczność obiektywizacji, racjonalizacji i unifikacji struktury odpowiedzialności administracji. Prawdziwy przełom przyniosło wprowadzenie ustroju demokracji parlamentarnej na kontynencie wraz z systemem trójpodzielnej władzy. To doprowadziło do ukształtowania trzech niezależnych i równoważących się kategorii podmiotowych w strukturze odpowiedzialności: „podmiotu – instancji (mocodawcy) – oraz trybunału". Jurydyzacja to jednak przede wszystkim wyniesienie kryteriów prawnych, którym poddane zostały wszystkie inne kategorie relacyjne w strukturze odpowiedzialności administracji.

Rozdział trzeci ukazuje wpływ demokratyzacji na strukturę odpowiedzialności administracji. Oznacza to skierowanie uwagi na zapisane w prawie relacje pomiędzy podmiotem a adresatem odpowiedzialności jako suwerenie, będącym źródłem władzy politycznej. Jednak tradycyjne mechanizmy demokracji parlamentarnej wskazują nie tyle na pojedynczego obywatela czy na grupy interesów, ile na instancję odpowiedzialności. Jest nim polityczny mocodawca nakładający odpowiedzialność, który uzyskał mandat do sprawowania władzy zwierzchniej z woli narodu w wyborach parlamentarnych. Stąd prawna determinanta demokratyzacji nakazuje poświęcenie zasadniczej uwagi na odpowiedzialności w układzie relacyjnym pomiędzy administracją a polityką.

Doniosłość relacji między podmiotem odpowiedzialności a instancją nakładającą odpowiedzialność wynika nie tylko z ustroju demokracji parlamentarnej, gdyż jednocześnie odzwierciedla odwieczny dylemat prawa administracyjnego w postaci „właściwego dozowania" wpływu polityki i polityków na administrację. O ile jednak w szeroko pojętych naukach administracyjnych dominuje krytyczna refleksja na temat niebezpieczeństw nadmiernej polityzacji administracji, to w naukach

prawnych zagadnienie odpowiedzialności administracji przed polityką winno być traktowane jako przedmiot wyczerpującej regulacji w prawie administracyjnym. Takie podejście uzasadnia aksjomat racjonalnego prawodawcy. W związku z tym należy skonstatować, że rolą prawa administracyjnego jest „kontrolowana polityzacja" administracji dla uczynienia z niej bytu odpowiedzialnego przed polityką.

Przedmiotem rozdziału czwartego jest rozpatrywanie struktury odpowiedzialności administracji kształtowanej przez determinantę europeizacji, której doniosłość wynika z multicentryczności prawa w warunkach integracji europejskiej. Multicentryczność prawa powoduje, że struktura odpowiedzialności administracji jest konstruowana jednocześnie zarówno przez legislatora krajowego, jak i unijnego, co w konsekwencji skutkuje swoistym „dublowaniem" elementów relacyjnych tworzących rzeczoną strukturę. Być może dlatego Hans Peter Ipsen, pisząc w 1972 r. jeden z pierwszych podręczników z prawa wspólnotowego, przyrównał odpowiedzialność administracji krajowej współpracującej z europejską do sytuacji panującej w „gabinecie luster" (zob. H.P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, s. 540).

Inaczej niż w przypadku rozważań o demokratyzacji w warunkach jednego państwa powstaje tu uzasadnione pytanie. Jak w warunkach wielości ośrodków politycznych zagwarantować odpowiedzialność administracji wobec politycznego mocodawcy? I chociaż prawo unijne charakteryzuje odmienna systematyka niż krajowe prawo administracyjne, to odpowiedź na tak postawione pytanie winna nastąpić w odniesieniu do prawa stanowionego i stosowanego w europejskiej przestrzeni administracyjnej. Taka optyka badawcza nakazuje nie tyle odrębną analizę poszczególnych elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności, ile analizę wielokierunkowej relacyjności zasadzającej się na współdziałaniu, koordynacji i sieciowości między podmiotami tejże struktury. Przy takim założeniu nie jest możliwa jednoznaczna strukturalna i funkcjonalna delimitacja administracji krajowej od unijnej, co najlepiej oddaje określenie „europejska sieć organów administracji publicznej".

Konstytucjonalizacja stanowi przedmiot rozważań rozdziału piątego. Jest to czwarta w kolejności i ostatnia determinanta prawna wyróżniona w pracy, zaś jej istota polega na oddziaływaniu i promieniowaniu ponadczasowych wartości

ogólnoludzkich na strukturę odpowiedzialności administracji. Jednak o ile sama konstytucja utożsamiana jest z prawem najwyższym w jednym państwie to proces konstytucjonalizacji ma szersze znaczenie i wykracza poza granice jednego państwa. Chodzi o to, że ochrona praw człowieka jest przedmiotem regulacji nie tylko prawa wewnętrznego, ale i również międzynarodowego, by wymienić w tym miejscu Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC) Rady Europy. Stąd rozważania rozdziału piątego będą prowadzone nie tylko w odniesieniu do prawa krajowego, ale i również prawa międzynarodowego z odniesieniem do orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych.

Rozwój procesów konstytucjonalizacji na gruncie prawa jednego państwa należy rozpatrywać w kontekście historycznym i komparatystycznym. Chodzi o konieczność ukazania swoistej konkurencji pomiędzy konstytucją a ustawą, gdyż w przeszłości obie te wielkości pretendowały do uzyskania prymatu w zakresie kształtowania struktury odpowiedzialności administracji. Natomiast współcześnie hierarchiczny system źródeł prawa w państwie stanowi zasadę pierwszeństwa konstytucji, której postanowienia doznają konkretyzacji w przepisach prawa administracyjnego i są stale rozwijane w orzecznictwie sądowym.

Perspektywa badań nad odpowiedzialnością administracji w układzie relacyjnym powinna uwzględniać siły sprawcze konstytucjonalizacji, do których należą orzecznictwo sądowe oraz doktryna prawna spełniające ważną funkcję w „odkrywaniu" zasad konstytucyjnoprawnych. Należy zaznaczyć, że w przypadku EKPC odkrywaniem ponadczasowych wartości wynikających z praw podstawowych zajmuje się Europejski Trybunał Praw Człowieka, stając się siłą sprawczą postępów konstytucjonalizacji usytuowaną poza państwem.

Ostatni rozdział pracy jest poświęcony zagadnieniom etatyzacji vs. deetatyzacji. Należy z całą mocą podkreślić, że etatyzacja to nie jest kolejna determinanta prawna oddziałująca na strukturę odpowiedzialności administracji, chociaż podobnie jak w przypadku wszystkich omówionych w pracy determinantów również i tu pojawia się tu sufiks „-zacja" obrazujący procesowość. Rozdział szósty należy traktować jako rodzaj podsumowania, zasadzający się na twierdzeniu, że w zależności od badanej determinanty prawnej mamy do czynienia z różnorodnym akcentowaniem w strukturze odpowiedzialności administracji, który wykazuje

silniejszy lub słabszy związek z państwem. Stąd procesowość i pojawianie się zmian można ukazać za pomocą *continuum* na skali „etatyzacja vs. deetatyzacja". Zaprezentowane w rozprawie wizje państwa aktywnego, minimalnego i sieciowego mają w zamyśle obrazować przybliżanie lub oddalanie perspektywy państwa w strukturze odpowiedzialności administracji.

WNIOSKI

Podstawowa konstatacja rozważań nad odpowiedzialnością administracji zawiera jedno przesłanie i to niezależnie od opisanych kierunków etatyzacji czy deetatyzacji poszczególnych elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności. Zmieniająca się rzeczywistość administrowania wymusza wprawdzie głębokie zmiany i przeobrażenia formuły państwowości, ale jednocześnie niezmiennie wymaga państwa silnego i gotowego przejąć ostateczną odpowiedzialność za realizację dobra wspólnego. Reakcją na rzeczone zmiany jest jednoczesne oddziaływanie na strukturę odpowiedzialności administracji rozmaitych determinantów prawnych nazwanych w pracy jurydyzacją, demokratyzacją, europeizacją oraz konstytucjonalizacją.

Niewątpliwie najbardziej „widoczne" jest państwo, w którym prawna odpowiedzialność administracji została ukształtowana w procesach jurydyzacji. Aprioryczne normy prawa stanowionego w parlamencie mają na celu obiektywizację oraz racjonalizację relacji struktury w układzie: podmiot – przedmiot – instancja – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności. Wspólne dla wszystkich modeli administracji ukształtowanych w ramach *Rule of law, Rechtsstaat* czy *l'Etat de droi* są starania w kierunku uczynienia z administracji bytu odpowiedzialnego, przewidywalnego, racjonalnego, zwłaszcza zaś w kontaktach z jednostką. Temu służą prawne mechanizmy wyrównawcze i korygujące w regulacji ustrojowych aspektów konstrukcji odpowiedzialności administracji, wśród których centralną rolę odgrywa zasada trójpodziału władzy.

Jednocześnie aspekty funkcjonowania trójpodzielnej władzy ujawniły znaczące odmienności historyczne i kulturowe badanych systemów prawnych. W Anglii odpowiedzialność administracji była gwarantowana w ramach głębokiej harmonii różnych rodzajów władzy, gdyż nawet proces stanowienia prawa w parlamencie odbywał się przy aktywnym uczestnictwie administracji lokalnej. W porewolucyjnej Francji odpowiedzialność administracji gwarantowała samowystarczalna

administracja, której niezależność manifestowała się w działalności prawodawczej i orzeczniczej *Conseil d'État*. Natomiast w Niemczech, wobec braku demokratycznej legitymacji parlamentu, na centralnym miejscu postawiono bezosobowe kryteria odpowiedzialności administracji, determinujące ocenę pozostałych elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności. Warto podnieść wiodącą rolę niemieckiej doktryny w rozwoju idei *Rechtsstaat*, która w sposób metodologiczny uzasadniała konieczność prymatu bezosobowych kryteriów prawnych, stając się jednocześnie swoistym acz „niewidzialnym" elementem relacyjnym wpływającym na kształt struktury odpowiedzialności administracji.

Zasada trójpodziału władzy w państwie jest nie tylko motorem procesów jurydyzacji, ale i również demokratyzacji. Stąd właściwie obie determinanty są ze sobą nierozerwalnie powiązane, jak awers i rewers, chociaż naświetlają inny aspekt gwarancji odpowiedzialności. O ile jurydyzacja posłużyła do przedstawienia rozwoju historycznego z perspektywy komparatystycznej, to demokratyzacja wskazuje na współczesne i niezmiernie aktualne mechanizmy prawne gwarancji odpowiedzialności administracji w kontekście relacji polityka – administracja, czyli instancja – podmiot odpowiedzialności.

Podstawowym instrumentem wpływania polityki na administrację jest ustawa. Jak wykazały badania komparatystyczne sterowanie ustawowe odzwierciedla stosunek polityki do administracji, zwłaszcza gdy uwzględnimy typ norm prawnych stanowionych w parlamencie. System polski i niemiecki charakteryzuje tradycja stanowienia norm kondycjonalnych nakierowanych na odpolitycznienie administracji, która przy zaistnieniu określonego stanu faktycznego jest zobowiązana wydać rozstrzygnięcie o określonej treści, co z kolei akcentuje odpowiedzialność za wykonywanie prawa. Natomiast systemy francuski oraz brytyjski, z właściwą im preferencją norm zadaniowych, kreują odpowiedzialność administracji za realizowanie własnych polityk publicznych, co jest w doktrynie interpretowane jako przejaw relacji zaufania instancji do podmiotu odpowiedzialności.

Bardziej szczegółową dyferencjację relacji pomiędzy polityką a administracją ukazuje analiza dokonana przez pryzmat systematyki norm prawa administracyjnego. Kluczowe znaczenie posiada prawo administracyjne ustrojowe, kreujące ogromną różnorodność form organizacji administracji publicznej. Ich celem jest osiągnięcie

dywersyfikacji w sposobach ułożenia relacji polityki z administracją od hierarchicznego podporządkowania począwszy (centralizacja) do względnej samodzielności administracji wobec mocodawcy stanowiącego prawo skończywszy (decentralizacja), nie wspominając o konstruktach agencji i niezależnych urzędów, których cechą konstytutywną jest stworzenie swoistego dystansu administracji od polityki. W związku z tym powstaje pilna konieczność zagwarantowania odpowiedzialności administracji niezależnie od bliskości polityki do administracji i w tym zakresie szczególnego znaczenia nabierają ponadczasowe kryteria odpowiedzialności w postaci zasad i reguł zawartych w ogólnym prawie administracyjnym oraz w prawie proceduralnym. To ostatnie przewiduje udział jednostki oraz czynnika społecznego w procesie podejmowania rozstrzygnięć przez administrację, co wprawdzie nie zastępuje legitymacji demokratycznej, jednak przyczynia się do zwiększenia akceptacji dla działań administracji przez adresata odpowiedzialności.

Optyka procesów europeizacji sprawia, że „widoczność" państwa jest w znacznym stopniu utrudniona, gdyż członkostwo w organizacji supranarodowej powoduje nie tylko swoiste dublowanie elementów relacyjnych struktury odpowiedzialności administracji (poza adresatem), ale przede wszystkim kreuje nową jakość relacji. Współdziałanie, koordynacja i sieciowość to podstawowe wyznaczniki procesu stanowienia i stosowania prawa, które są naturalnym wrogiem delimitacji i porządkowania relacji w strukturze odpowiedzialności, co z kolei jest niezbędną przesłanką dla przypisania odpowiedzialności konkretnemu organowi administracji. Stąd obok posiadania indywidualnej legitymacji każdego ze współdziałających podmiotów odpowiedzialności koniecznym jest istnienie dodatkowych filarów legitymizujących działanie administracji. Należą do nich otwartość, przejrzystość i bliskość obywatelowi poprzez transparentność postępowania administracyjnego na każdym jego etapie oraz możliwość dochodzenia praw przez podmioty będące nie tylko stroną w postępowaniu, ale również jednostek i grup zainteresowanych wynikiem. Nie bez znaczenia jest również skuteczność działania administracji i nastawienie na wyniki dla lepszej służby dobru wspólnemu.

Natomiast procesy konstytucjonalizacji nakierowane na wzmocnienie praw podstawowych sprzyjają najbardziej zwiększeniu „widoczności" jednostki jako

adresata odpowiedzialności. Wprawdzie konstytucja jako akt najwyższy uchodzi tradycyjnie za prawną manifestację istoty państwowości, to jednak rola parlamentu (mocodawcy nakładającego odpowiedzialność) sprowadza się tu do samego uchwalenia konstytucji. Natomiast do rangi podstawowej kategorii sprawczej w strukturze odpowiedzialności urasta judykatura jako siła napędowa procesów konstytucjonalizacji. Trybunał odpowiedzialności ma za zadanie interpretację woli politycznej zawartej w przepisach prawa najwyższego i w ten sposób staje się dodatkowym nośnikiem procesów demokratyzacji. Kluczowa funkcja trybunału zasadza się na wyważaniu i dyferencjacji konstytucyjnoprawnych zasad ogólnych i wynikających z nich wartości, dzięki czemu następuje stały rozwój i dostosowanie wykładni przepisów prawa administracyjnego do zmieniających się potrzeb i wyzwań współczesności.

Ponadto znaczącym motorem procesów konstytucjonalizacji jest ratyfikacja międzynarodowych umów mających za przedmiot ochronę praw człowieka i podstawowych wolności. Sama ratyfikacja jest uzależniona od woli parlamentu (mocodawcy nakładającego odpowiedzialność) jednak w dłuższym przedziale czasu oznacza konieczność uznania orzecznictwa trybunałów międzynarodowych rozpatrujących skargi na działania administracji państwowej. To z kolei powoduje wzrost znaczenia trybunału odpowiedzialności o wymiar międzynarodowy oraz wzmocnienie samego adresata odpowiedzialności, gdyż dopiero aktywność procesowa jednostki ponad granicami państwa uruchamia mechanizm gwarancji odpowiedzialności.

Oceniając proces konstytucjonalizacji należy wskazać, że promieniowanie ponadczasowych wartości ogólnoludzkich stawia w nowym świetle determinantę prawną demokratyzacji. Chodzi o przemożny wpływ konstytucji na sterowanie ustawowe, będące klasycznym instrumentem gwarantującym odpowiedzialność administracji przed polityką. Współcześnie w obliczu wzmożonego stanowienia norm zadaniowych (finalnych) to sama administracja dokonuje samodzielnych wyborów poprzez wyważanie konkurujących ze sobą relewantnych wartości. Stąd ogromne zapotrzebowanie na istnienie dodatkowych instrumentów legitymizujących działanie administracji niż samo określenie przedmiotu odpowiedzialności w ustawie. Stają się nimi standardy moralne w przestrzeni publicznej i ochrona praw jednostki jako

przeciwwaga dla stosunkowo wąskiej koncepcji działania administracji w zgodności z prawem. W sytuacjach konfliktu pomiędzy przedmiotem odpowiedzialności a kryteriami odpowiedzialności zawsze te ostatnie powinny uzyskać walor pierwszeństwa. Linie napięcia pomiędzy procesami demokratyzacji i konstytucjonalizacji ukazuje natura konstytucyjnych zasad i wartości, która w porównaniu do treści transportowanych w ustawach sprawia wrażenie środków zwolnionego czy następczego sterowania, ponieważ inaczej niż ustawy nie są nakierowane na szybką i konkretną polityczną akcję czy reakcję.

Reasumując należy stwierdzić, że istotą odpowiedzialności współczesnej administracji publicznej jest jej wielopostaciowość, która się zasadza na elastyczności struktury odpowiedzialności i zbalansowanej relacyjności wszystkich elementów tejże struktury. Pomimo wszelkich niedoskonałości należy stwierdzić, że w dalszym ciągu prymarnym elementem gwarantującym odpowiedzialność administracji jest relacja pomiędzy polityką i administracją (instancją a podmiotem odpowiedzialności), co wynika z istoty demokracji parlamentarnej. Niemniej jednak należy stwierdzić, że do rangi esencji współczesnej demokracji urosły dodatkowo relacje kreowane przez pozostałe podmioty w strukturze odpowiedzialności.

Rolą judykatury, wzmocnionej również o wymiar międzynarodowy, jest stałe wyważanie różnorodnych wartości dla realizacji dobra wspólnego w perspektywie długoterminowej i w razie konieczności przejmowanie roli negatywnego ustawodawcy poprzez uchylanie ustaw powstałych pod presją doraźnych interesów politycznych. Odpowiedzialność administracji jest urzeczywistniana również poprzez sam podmiot odpowiedzialności, a konkretnie poprzez jego różnorodność ustrojową, która zapewnia dywersyfikację w sposobach ułożenia relacji między polityką i administracją. Dzięki temu odpowiedzialność jest gwarantowana nie tylko przez podporządkowanie politycznemu mocodawcy, ale i poprzez alternatywne mechanizmy, do których należą szczególna bliskość wspólnotom lokalnym czy regionalnym, bądź też fachowość, rzetelność, niezależność i nieuleganie wpływom politycznym lub też po prostu skuteczność i osiąganie wymiernych wyników.

Optyka zbalansowanej relacyjności wszystkich podmiotów w strukturze odpowiedzialności administracji stawia wymogi względem adresata odpowiedzialności. Jest nim świadomy i aktywny podmiot w strukturze

odpowiedzialności, posiadający legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym i sądowym, korzystający z szerokiej gamy form partycypacji społecznej i współuczestnictwa w realizacji dobra wspólnego. Temu musi towarzyszyć programowa zmiana sposobu działania administracji w kierunku budowania transparentności, otwartości i nastawienia na dialogowość, wspomagana poprzez działalność licznych instytucji rzeczniczych działających *pro publico bono*.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Całokształt mojej pracy naukowej jest skoncentrowany wokół trzech powiązanych ze sobą zagadnień tematycznych, do których należą: (A) prawne aspekty współpracy transgranicznej podmiotów administracyjnych w Europie, (B) współczesne problemy badawcze nauki administracji oceniane z perspektywy nauk prawnych oraz (C) zagadnienia badań komparatystycznych prawa publicznego. W pracy naukowej dokonuję analizy aktów prawa powszechnie obowiązującego, orzecznictwa sądowego oraz literatury z wybranej tematyki.

(A) Prawne aspekty współpracy transgranicznej podmiotów administracyjnych w Europie

Prawne aspekty współpracy transgranicznej podmiotów administracji publicznej w Europie są stosunkowo najczęściej poruszane w mojej działalności badawczej, gdyż poświęciłam im blisko dwadzieścia artykułów naukowych w języku polskim, niemieckim i angielskim. Wiąże się z tym również moja aktywność w gremiach eksperckich współpracy transgranicznej z Polski i z Europy, jak przykładowo w projekcie „Viadrina-Center B/ORDERS IN MOTIONS" przy Europa-Universität Viadrina we Frankfurcie nad Odrą oraz w Ośrodku Badań Regionalnych i Obszarów Pogranicza Uniwersytetu Wrocławskiego, będącym wspólną placówką Instytutu Socjologii i Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy'ego Brandta. Zdobytą wiedzę przekazuję studentom w pracy dydaktycznej podczas konwersatoriów „Międzynarodowa współpraca regionalna".

Wskazane zagadnienie jest przedmiotem moich zainteresowań badawczych realizowanych zarówno przed, jak i po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych. Uzupełniona i zaktualizowana wersja rozprawy doktorskiej została opublikowana pod niezmienionym tytułem *„Współpraca transgraniczana gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne"*, Wrocław 2011, 280 s. O ile w początkowym okresie moja uwaga badawcza koncentrowała się na analizie i ocenie złożonych podstaw prawnych współpracy transgranicznej podmiotów administracji publicznej w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa międzynarodowego i działalności organizacji międzynarodowych takich jak Rada Europy, to w późniejszym okresie prowadziłam badania z perspektywy współczesnych kierunków rozwoju nauki prawa publicznego. Ich przejawem jest artykuł pt. *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw w świetle problematyki dychotomicznego podziału prawa* (s. 31-40), który się ukazał w monografii wieloautorskiej pt.: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19-22 września 2010 r.*, Lublin 2010. W rzeczonym artykule stawiam tezę, że poszczególne elementy treści umowy o współpracy transgranicznej, zawierane przez podmioty publiczne, wykazują albo przynależność do prawa publicznego albo do prawa prywatnego. Stąd należy umowy te sytuować na styku działów prawa i ocenić jako umowy szczególnego rodzaju. Wnioski końcowe artykułu pozwalają na nakreślenie kierunków rozwoju prawa administracyjnego, polegających na koniecznej otwartości na wpływy prawa prywatnego.

Inny aspekt prawny współpracy transgranicznej analizuję w związku z przystąpieniem Polski do struktur unijnych. Przedmiotem moich badań są prawne aspekty tworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej jako instytucjonalnej formy kooperacji przewidzianej w prawie unijnym (zob. *Nowa jakość we współpracy podmiotów publicznych w Europie,* w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 317-325). Badania te rozwijałam w kolejnych latach jako ekspert w międzynarodowym projekcie „Viadrina-Center B/ORDERS IN MOTIONS" przy Europa-Universität Viadrina, których zwieńczenie stanowi

wieloautorska monografia poświęcona wyłącznie zagadnieniom funkcjonowania Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, zwanym dalej EUWT (zob. *Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit: Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union,* Baden-Baden 2017, s. 303-329). W napisanym przeze mnie rozdziale (zob. *EVTZ im Spannungsfeld zwischen der europäischen Eigenverwaltung und der Verwaltung der Mitgliedstaaten*, s. 303-329) stawiam tezę, że struktura EUWT stanowi prawny konstrukt ustrojowy *sui generis,* który należy rozpatrywać w kontekście swoistej linii napięcia pomiędzy administracją unijną a administracją krajową. Dowodzę ponadto, że wprowadzenie EUWT do obrotu prawnego wpływa na pogłębienie procesów decentralizacji w państwach członkowskich oraz przyczynia się do większej pluralizacji struktur administracyjnych.

Kolejnym zamierzeniem realizowanym w odniesieniu do współpracy transgranicznej podmiotów administracyjnych w Europie jest wykorzystanie perspektywy badawczej szeroko pojętych nauk administracyjnych. W tym celu podjęłam się redakcji naukowej wieloautorskiej monografii tematycznej zatytułowanej *„Współpraca transgraniczna w administracji publicznej"* (Wrocław 2015) 291 s. Ideą powstania monografii była chęć zaprezentowania zagadnienia współpracy transgranicznej w administracji publicznej w ujęciu interdyscyplinarnym celem integracji wyników badawczych zawartych nie tylko w naukach prawnych, ale naukach administracyjnych. W zamieszczonym tam artykule naukowym (zob. *Uwagi na temat konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego*, s. 27-42) dokonuję autorskiej konceptualizacji umów ramowych o współpracy transgranicznej jako „inteligentnego rozwiązania" w administracji publicznej. Stawiam tezę, że konstrukcja prawna rzeczowych umów ma na celu swoistą rekompensatę braku szczegółowych podstaw prawnych w prawie międzynarodowym. Cechą wyróżniającą rzeczonej monografii wieloautorskiej jest napisanie przeze mnie końcowego rozdziału podsumowującego wyniki badawcze, przedstawione przez autorów poszczególnych rozdziałów. Podstawowa konstatacja zasadza się na określeniu współczesnych kierunków europeizacji i internacjonalizacji administracji publicznej. W recenzji monografii zamieszczonej w miesięczniku

„Samorząd Terytorialny" (2017 Nr 11) dr Marcin Krzymuski z Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą pisze: „Recenzowane dzieło jest aktualnie jedną z niewielu publikacji, która tak kompleksowo wprowadza w zagadnienia współpracy transgranicznej. Mamy tu do czynienia z obserwacją tego fenomenu z perspektywy różnych dyscyplin".

Podjęte badania kontynuowałam w projekcie Ośrodka Badań Regionalnych i Obszarów Pogranicza przy Centrum im. Willy'ego Brandta na Uniwersytecie Wrocławskim, gdzie wskazuję płaszczyzny i przejawy europeizacji badań nad administracją publiczną w kontekście prawa unijnego, prawa administracyjnego ogólnego i materialnego, prawa finansowego z uwzględnieniem wyników badań z zakresu zarządzania publicznego i teorii *governance* (zob. *Borderlands as a laboratory of the Europeanisation of public administration: selected legal issues*, w: *Advances in European borderlands studies,* Baden-Baden 2017, s. 177-193).

(B) Współczesne problemy badawcze nauki administracji oceniane z perspektywy nauk prawnych

Jako pracownik Zakładu Nauki Administracji jestem szczególnie zainteresowana rozwojem badań w zakresie nauki administracji. Ukończenie studiów na kierunku prawo, uzyskanie tytułu doktora nauk prawnych oraz przemożny wpływ profesorów z macierzystego Instytutu Nauk Administracyjnych sprawiły, że moje poszukiwania pragnę umiejscowić w nurcie badawczym nauki administracji ściśle związanym z nauką prawa administracyjnego. Jest on określany w literaturze mianem szkoły wrocławskiej i rozpatruje administrację rzeczywiście funkcjonującą i jej uwarunkowania uwzględniając w sposób szczególny uwarunkowania prawne.

Od czasu wdrażania reform „nowego zarządzania publicznego" najpierw w krajach anglosaskich, a potem w Europie kontynentalnej, niezmiernie aktualnym tematem w nauce administracji jest zagadnienie sprawności w działaniach administracji publicznej. W pierwszym z artykułów poświęconych tej problematyce pt. *Pomiar efektywności w administracji publicznej w badaniach komparatystycznych*, „Folia Iuridica Wratislaviensis" 2012, nr 1, s. 67-81 stawiam pytania o genezę pomiaru efektywności w administracji i wskazuję podstawowe siły sprawcze rzeczonych

reform. W odniesieniu do państw Europy kontynentalnej należy tu głównie działalność organizacji międzynarodowych, takich jak OECD czy Unia Europejska, które stanowiąc akty *soft law* przyczyniają się do rozpowszechniania określonych wzorców sprawności za pomocą mechanizmów uczenia się od najlepszych oraz samozobowiązania. W konsekwencji stawiam tezę, że realizowanie postulatów efektywności powoduje proces konwergencji pomiędzy systemami administracji publicznej, które tradycyjnie uchodzą za wypadkową różnorodności kultury prawnej poszczególnych państw i stosunkowo trudno podlegają konwergencji. Rzeczoną problematykę kontynuuję w artykule zatytułowanym *"Performance Management" w administracji publicznej: uwarunkowania, dylematy, wyzwania*, który ukazał się w miesięczniku „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 10, s. 49-60. Centralna uwaga zostaje w nim zwrócona na konieczność rozpatrywania reform proefektywnościowych w administracji w kontekście poszanowania prawnej zasady decentralizacji. W artykule stawiam tezę, że postulaty opracowania kompleksowego i obwarowanego sankcjami, prawnego systemu pomiaru wyników i upublicznianie informacji o efektywności odzwierciedlają nurt uniformizacji w administracji, który nierzadko stoi w sprzeczności z przyjętymi rozwiązaniami ustrojowymi w administracji. Bowiem decentralizacja to prawny konstrukt ustrojowy zasadzający się na różnorodności, polegający na uczestnictwie społeczności lokalnych i regionalnych w sprawowaniu władzy publicznej po to, by lepiej wykorzystać lokalną czy regionalną inicjatywę i społeczną energię. W związku z tym wnioski artykułu zasadzają się na twierdzeniu, że w stosunku do administracji nie należy stosować wyłącznie kryterium oceny prakseologicznej, gdyż należy uwzględnić uwarunkowania kultury prawnej, w której jest zakorzeniona administracja. Ilustracją rzeczonej problematyki jest przypadek reform proefektywnościowych realizowanych w administracji Niemiec. W artykule pt. *W trosce o efektywność : przeobrażenia w kierunku postweberowskiego modelu administracji na przykładzie Niemiec*, który ukazał się w czasopiśmie „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2013, nr 168 (s. 125-138), stawiam tezę, że to właśnie silne uwarunkowania kultury prawnej w administracji Niemiec stały się przyczyną niepowodzenia tamtejszych reform proefektywnościowych. Przykład Niemiec pokazuje, że kurczowe trzymanie się zasad menedżeryzmu godzi w istotę administracji kontynentalnej, która jest zjawiskiem

kompleksowym, wieloaspektowym i heterogenicznym. Obok uwarunkowań ekonomicznych istotną rolę odgrywają tu aspekty kulturowo-prawne, kładące silny nacisk na znaczenie etosu służby publicznej, której wagę podkreślał również niemiecki socjolog Max Weber. Weberowski, klasyczny model administracji to konstrukt prawny, prawem zdeterminowany. Stąd płynie podstawowy wniosek dla Polski by reformę w administracji rozpocząć od stopniowej zmiany regulacji prawnych w kierunku zaszczepienia w administracji dwóch współcześnie niezwykle pożądanych atrybutów administracji: sprawności, przy jednoczesnej bliskości obywatelowi.

Wątek pogodzenia reform proefektywnościowych z ideą decentralizacji czy samodzielności administracji publicznej rozwijam również w odniesieniu do konkretnych dziedzin funkcjonowania sfery publicznej. Przykładem niech będzie seria artykułów poświęconych zagadnieniom reformy szkolnictwa wyższego w Polsce wprowadzonej w 2014 r. Dokonuję w nich oceny instrumentów prawnych nakierowanych na podniesienie efektywności nauczania uniwersyteckiego przy jednoczesnym zachowaniu wierności ideom autonomii uczelni (zob. *Otwarcie uczelni na zewnątrz w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka" 2015, nr 1, s. 23-39; *Die Reformen im polnischen Hochschulwesen*, w: *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014, s.71-78). Ma temu służyć redefinicja ustawowych stosunków współodpowiedzialności i współzależności pomiędzy państwem a społecznością akademicką. W artykułach stawiam tezę, że otwarcie uczelni na zewnątrz ma spowodować pożądany wzrost efektywności. Ma temu sprzyjać zarówno nałożenie przez państwo na uczelnie dodatkowych obowiązków ustawowych, przy zachowaniu uczelnianych procesów samoregulacyjnych, zachodzących w ramach autonomii akademickiej. Wynikiem prowadzonych przeze mnie badań jest wykazanie współzależności tych dwóch wspomnianych sfer, ponieważ wzrost efektywności powinien nastąpić poprzez wypełnianie obowiązków ustawowych nałożonych przez państwo oraz poprzez urzeczywistnianie autonomii statutowej uczelni. Kontynuacją rozważań jest kolejny artykuł pt. *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego: perspektywa historyczna i współczesna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2015 nr 100/1, s. 149-159. Stawiam w nim tezę, że

realizacja zadania w zakresie szkolnictwa wyższego, polegająca na edukacji akademickiej oraz prowadzeniu niezależnych badań naukowych, nie należy do państwa lecz do publicznych bądź niepublicznych jednostek organizacyjnych wyposażonych w atrybut osobowości prawnej. Jednak rzeczone zadanie posiada publiczny i niezbywalny charakter, co wskazuje na państwo jako ostateczną instancję decyzyjną. Dla poparcia tezy przeprowadzam analizę historycznych i aktualnie obowiązujących regulacji prawnych, która wykazuje znaczącą rolę państwa w realizacji zadania z zakresu szkolnictwa wyższego. Współczesne przekształcenia państwa i państwowości polegają na budowaniu elementów społecznej i gospodarczej odpowiedzialności uczelni względem interesariuszy. Temu ma służyć rozbudowany system regulacji prawnych nakierowanych zarówno na wzmocnienie autonomii akademickiej, jak i na wzmocnienie prawnej pozycji studenta i doktoranta, poprawę jakości kształcenia czy zapewnienie jawności i transparentności procesów wewnątrzuczelnianych.

Na koniec należy wskazać na dwa artykuły mające charakter podsumowujący w cyklu rozważań na temat wdrażania reform proefektywnościowych w administracji. Pierwszy z nich to artykuł *Wartości i antywartości w prawie administracyjnym z perspektywy nauki administracji*, w: *Antywartości w prawie administracyjnym: VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016, s. 45-53. W artykule stawiam tezę, że pomimo wielu punktów stycznych pomiędzy nauką prawa administracyjnego a nauką administracji, przedmiot badań obu dyscyplin jest zgoła odmienny. Bo o ile nauka administracji koncentruje się tradycyjnie wokół zagadnień z zakresu *res interna* administracji, to nauka prawa administracyjnego eksponuje problematykę kształtowania praw i obowiązków podmiotów usytuowanych na zewnątrz administracji publicznej. Tłem do rozwinięcia rzeczonej tezy jest zestawienie obok siebie podstawowych wartości w administracji – praworządności i sprawności działania. We wnioskach wskazuję na konieczność uwzględnienia płaszczyzny aksjologicznej eksponującej podstawowe wartości ludzkie zapisane w prawie administracyjnym i które mają pierwszeństwo przed wszystkimi innymi miernikami działania administracji, będącymi przedmiotem badań w nauce administracji. Z kolei w artykule *W sprawie marginalizacji wątków prawnych w nauce*

administracji („Samorząd Terytorialny" 2016, nr 4, s. 5-13) stawiam tezę, że przyczyną pomijania czy umniejszania uwarunkowań prawnych w nauce administracji są dwa czynniki. Pierwszy z nich to wpływ tradycji i kultury prawnej analizowanej z perspektywy różnic w systemach Europy kontynentalnej oraz krajów anglosaskich. Drugi z nich to sama istota (systemu) prawa, a konkretnie zawarty w nim pierwiastek „spowolnionej czasowości", skontrastowany z dynamicznym procesem dysruptywnych zmian rzeczywistości administrowania oraz pilnej konieczności szybkich reform w administracji.

(C) Zagadnienia badań komparatystycznych prawa publicznego

Badania komparatystyczne stanowią w mojej działalności naukowej miejsce szczególne, ponieważ tworzą one punkt wyjścia dla poszukiwania nowego spojrzenia na znane zagadnienia badawcze w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji oraz dla formułowania ocen i postulatów *de lege ferenda* w prawie polskim.

Przykładem są moje badania nad prawnymi aspektami funkcjonowania samorządu terytorialnego, które stanowią punkt wyjścia do podejmowania pogłębionych analiz komparatystycznych na tle obowiązujących modeli decentralizacji w Europie. Szczególną wagę przykładam do procesów decentralizacji państw niemieckojęzycznych, głównie Niemiec, bowiem stamtąd od dawna czerpano w Polsce wzorce i inspiracje reformatorskie, zaś odbudowa instytucji demokratycznych po 1989 r. odbywała się w dużej mierze jako wynik refleksji nad rozwiązaniami w państwach niemieckojęzycznych. Zagadnienie petryfikacji, rozumianej jako okrzepnięcie i umacnianie ustroju samorządu terytorialnego, jest przedmiotem artykułu pt. *Czas w prawie administracyjnym ustrojowym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec),* w: *Czas w prawie administracyjnym,* Warszawa 2011, s. 17-32. Punktem wyjścia do rozważań jest teza, wedle której istnieje pewien utrwalony kanon zasad stanowiących trzon ustroju i spełniających funkcję swoistych stabilizatorów, nadających ustrojowi walor trwałości oraz przewidywalności, które w założeniu prowadzą do petryfikacji ustroju. Należą do nich zasada subsydiarności oraz zasada decentralizacji władzy publicznej.

Jednak stosownie do zmieniających się oczekiwań i potrzeb członków społeczności należy jednocześnie dopuścić określone zmiany prawa administracyjnego, ten ustrój współtworzącego, również z uwzględnieniem zmian w linii orzecznictwa i w praktyce administracyjnej. W artykule zostały przedstawione kolejno reformy terytorialne, strukturalne i funkcjonalne w niemieckim samorządzie terytorialnym, których ocena z punktu widzenia konieczności petryfikacji ustroju wypada niejednoznacznie.

Badania rozwiązań prawnych państw obcych prowadzę również odnosząc je bezpośrednio do regulacji prawa polskiego i porównując towarzyszące im orzecznictwo oraz doktrynę. Bezpośrednie porównanie prawnej zasady domniemania kompetencji gminy w Polsce i w Niemczech jest przedmiotem mojego artykułu pt.: *Die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Deutschland und in Polen: eine rechtsvergleichende Analyse*, zamieszczonego w czasopiśmie „Meißner Hochschulschriften" 2016, Nr 5, s. 24-37. Stawiam w nim tezę, że użycie bardzo podobnych sformułowań prawnych w prawodawstwie polskim i niemieckim nie oznacza obowiązywania podobnej wykładni. O ile w Niemczech przyznanie domniemania zadań na rzecz gminy jest powszechnie rozumiane jako „prawo do spontaniczności" (*das Recht auf Spontanität*) lub – jeszcze dosadniej – jako „prawo wynajdywania zadań i funkcji" (*das Aufgaben- und Funktionenerfindungsrecht*), to w doktrynie polskiej dominuje podejście pozytywistyczne, wedle którego gmina realizuje wyłącznie zadania, które zostały enumeratywnie określone w prawie powszechnie obowiązującym.

Przedmiotem moich badań jest również jednoczesne porównywanie kilku systemów prawnych w celu oceny rozwiązań polskich. W artykule pt. *Aksjologia w świetle konstytucjonalizacji prawa administracyjnego*, zamieszczonym w monumentalnej monografii pt. *Aksjologia prawa administracyjnego. T. 1* (Warszawa 2017, s. 73-89), porównuję system brytyjski, francuski, niemiecki i polski. Wnioski końcowe zasadzają się na twierdzeniu, że o ile w doktrynie zachodnioeuropejskiej daje się zauważyć przeniesienie akcentowania badawczego z problemów organizacji i ustroju państwa do sfery regulacji praw podstawowych to, w odniesieniu do Polski brak stabilizacji podstawowych ram instytucjonalnych nie pozwala na tak rozumiane przesunięcie

akcentowania, gdyż oba elementy – i organizacyjno-ustrojowe i materialnoprawne – są jednakowo i niezmiennie ważne.

W ostatnim czasie moje zainteresowania ewoluują w kierunku traktowania badań komparatystycznych jako autonomicznego czy samoistnego przedmiotu badań. Zwłaszcza na tle postępującej współpracy i sieciowości administracji w krajach europejskich można nakreślić obszary rozwoju w kierunku konwergencji, dywergencji lub persystencji krajowych systemów administracji i prawa administracyjnego.

W 2017 r. przygotowałam i zredagowałam numer tematyczny w anglojęzycznym E-czasopiśmie „Wroclaw Review of Law, Administration and Economics" (Nr 7/2017), który następnie ukazał się w wersji drukowanej w czasopiśmie „Meissner Hochschulschriften" (Nr 7/2018 oraz Nr 8/2019). Niniejsza publikacja jest pokłosiem polsko-niemieckiej konferencji naukowej pt. *Aktualne problemy badawcze w naukach administracyjnych Polski i Niemiec*, która się odbyła w dniach 21–22.10.2016 r. we Wrocławiu w ramach *Dolnośląsko-saksońskiego spotkania administratywistów*. Rysem charakterystycznym większości artykułów zaprezentowanych w czasopiśmie jest to, że podejmują konkretne zagadnienie tematyczne raz z niemieckiej a raz z polskiej perspektywy. Autorami są odpowiednio pracownicy naukowi Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Saksońskiej Szkoły Administracji (*Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen*). Uzyskana w ten sposób dwoistość perspektywy na ten sam problem uświadamia złożoność determinantów oddziaływujących na funkcjonowanie administracji w obu państwach.

W artykule pt. *„The evolution of comparative administrative law studies"* stawiam tezę, że charakter i zakres badań komparatystycznych jest tradycyjnie zdeterminowany specyfiką prawa administracyjnego, posiadającego wysoki współczynnik elementów wsobnych, odzwierciedlających uwarunkowania poszczególnych państw, jak również posiadający cechy elastyczności (zmienności) oraz fragmentaryczności. Podczas, gdy dwie z ostatnio wymienionych cech nie traci na aktualności, to wyraźne poluzowanie związków administracji z państwem doprowadza do znacznej redukcji elementów wsobnych. To z kolei znajduje swoje

przełożenie w badaniach komparatystycznych, gdzie możemy postawić wyraźną cezurę pomiędzy badaniami niezależnych porządków prawnych na etapie braku powiązań instytucjonalnych pomiędzy państwami oraz na etapie wysokiej współzależności i oddziaływania na siebie porządków prawnych w ramach członkostwa w organizacjach supranarodowych, jak Unia Europejska. W związku z tym, że prawo europejskie oznacza odgórną redukcję elementów wsobnych, badania komparatystyczne powinny się koncentrować na kulturowym oraz aksjologicznym kontekście podatności bądź rezystencji na dalsze zabiegi w kierunku konwergencji. W komparatystyce prawa administracyjnego trudno jednoznacznie rozdzielić cele badań prowadzonych na potrzeby nauki od tych na potrzeby prac legislacyjnych czy praktyki stosowania prawa (egzekutywy i judykatury). Zawsze w centrum zainteresowania stoi pogłębiona analiza dwóch niezależnych porządków prawnych, z uwzględnieniem wzajemnych podobieństw i różnic, zależności, uwarunkowań i związków przyczynowo skutkowych. Na wszystkich badanych płaszczyznach podstawowe przesłanki komparatystyki służą celom poznawczym, poszukiwania nowych idei i impulsów rozwoju czy sposobów rozwiązania problemów, budowania pomostów i komunikacji, celom refleksji, oceny i uczenia się od innych, jak również poszukiwania sposobów systematyzacji zjawisk nowych czy już od dawna znanych.

Kusiak-Winter